

## 第2回 動植物園等の公的機能推進方策のあり方検討会 議事録

【日時】：平成27年2月24日（火） 10：00～12：00

【会場】：三菱総合研究所 4F 大会議室 A

【出席者】：（順不同・敬称略）

（委員）

打越 綾子 （成城大学法学部教授）  
上河原 献二 （滋賀県立大学環境科学部教授）  
木下 直之 （東京大学大学院人文社会系研究科教授）  
倉重 祐二 （新潟県立植物園副園長）  
小宮 輝之 （前上野動物園園長） 座長  
南川 秀樹 （日本環境衛生センター理事長）  
山本 茂行 （富山市ファミリーパーク園長）  
米田 久美子 （自然環境研究センター研究主幹）

（オブザーバ）

荒井 一利 （日本動物園水族館協会会長）  
飯塚 克身 （日本植物園協会専務理事）

（環境省）

江口 博行 （環境省自然環境局総務課総務課長）  
中島 慶二 （環境省自然環境局野生生物課課長）  
安田 直人 （環境省自然環境局野生生物課希少種保全推進室室長）  
坂本 真一 （環境省自然環境局野生生物課課長補佐）  
笹渕 紘平 （環境省自然環境局野生生物課希少種保全推進室室長補佐）

（事務局）

松永 久 （株式会社三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部）  
滝澤 真理 （株式会社三菱総合研究所科学・安全政策研究本部）  
藤馬 裕一 （株式会社三菱総合研究所社会公共マネジメント研究本部）  
阪口 瀬理奈 （株式会社三菱総合研究所情報通信政策研究本部）

**【配布資料】**

資料 1 第 1 回動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 議事要旨

資料 2 第 1 回動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 議事録

資料 3 類似制度に関する調査

資料 4 同様の機能を有する施設に関する現状と課題に関する調査

資料 5-1 動植物園等の公的機能推進方策のあり方イメージ（案）

資料 5-2 推進方策の仕組みのイメージ図

○環境省・中島課長開会挨拶

昨年度は動植物園等の公的機能について幅広く検討を行った。今年度は昨年度調査も踏まえた上で、生物多様性保全に絞った形で検討を進めている。本日は、第1回検討会で提示した動植物園等へのインセンティブの整理や、生物多様性保全の様々な捉え方を踏まえて、どのように制度化を進めるべきかを議論して頂きたい。

○事務局・三菱総合研究所より第1回委員会議事要旨確認

- ・資料1「第1回動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 議事要旨」

○事務局・三菱総合研究所より類似制度に関する調査報告

- ・資料3「類似制度に関する調査」

南川委員

資料は、全体としてよく整理されている。類似制度を分類し、インセンティブを整理したことは有意義である。

山本委員

動植物園等の抱える課題について、本資料はとてもよくまとまっている。質問だが、表1-12~1-15について、公的機能推進に向けた施策の対象は、団体なのか、行為・計画なのか、事業なのか。分けて整理を行っているか。

事務局

表1-2~1-7では、類似制度の対象が団体か、行為・計画か整理しているが、表1-12~1-15では分けていない。

環境省（坂本）

新たに動植物園業といった業法を作ることは考えていない。ここで取り上げた多くの制度は、事実上業法的な枠組みであり、実現は難しいと思われる。これに対して、環境省が所管する法律の多くは、行為や計画を認定し、それに基づく行為規制を緩和するような仕組みとなっている。本検討においても、同様の仕組みが現実的だと思う。

南川委員

行為・計画について支援する仕組みとするしても、その行為・計画を行っている団体の過去の実績も勘案した方が良いのではないか。

打越委員

動植物園等の課題をリストアップしたことは意義がある。従来は、先進的な事例等、優良な点を挙げてきたが、課題に目を向けることが政策論議の始まりであると考えている。昨年度報告書や今年度ヒアリングに基づき、課題リストを整理したと考えられるが、具体的に課題をどう収集したのかご教示いただきたい。

#### 事務局

今年度調査では、規制緩和と施策による支援の項目に分けて整理する方向で検討しており、その点を意識して課題を整理した。昨年度報告書で挙げられていなかった課題で新たにヒアリングで明らかになったものについては追加した。ヒアリング先は、日本動物園水族館協会、日本植物園協会、伊丹市昆虫館、動植物園等と同様の機能を持つ類似施設 2 カ所であった。

#### 打越委員

本検討会の目的は、環境省の施策として動植物園の公的機能推進のために何ができるかを検討することである。一方で、リストアップされた課題について、個別に議論を行う必要もあるのではないか。例えば、種の保存とレクリエーションの両立が難しいことや人員が不足していること等の課題は環境省だけで解決するのは難しい。

自治体の地方議会で動植物園等の事業を説明したり、予算の確保を行ったりすることが難しい状況にあると認識している。どのように地方議会で説明したか等のノウハウを蓄積し、共有する場を持つことで、園館のネットワークを築けるのではないか。環境省はそのような場作りをバックアップしてはどうか。

#### 南川委員

動植物園等の入場者数は増えているのか。

#### 小宮委員

ブロンクス動物園では、入場者数は約 200 万人である。上野はかつて達成した入場者数 700 万人を目指したいようだが、現在は 400 万人である。しかし、面積はブロンクス動物園が上野動物園の 10 倍であるため、入園者密度でいうと過密な状況である。世界の大都市の動物園では、入場者数は 200 万人くらいである。

#### 南川委員

動植物園等の課題として、入園者数の減少だけを取り上げることが必要なのか疑問である。

#### 山本委員

動植物園等の課題を、種の保存に係るものと普及活動・人材育成・ネットワークに係るものに分けるのも良いが、生物多様性保全という公的機能を推進していく上では、動植物園等の位置づけが欠けている点が大きな問題である。動植物園等が生物多様性保全にかかわる活動を行っていることを自治体が認識していないことが、園館の財政不足や施設整備の不足に繋がっている。このため係る問題が入園者数不足の問題に置き換えられているのではないか。動植物園等の現場では、生物多様性保全の活動が自治体の理解を得られないという声が多いため、種の保存の推進に自治体がどう関与しようとしているか明らかにしないといけない。動植物園等が生物多様性保全を行うという位置づけがないため、自治体に重要性を理解されにくい点を、種の保存に係る課題と普及活動等の課題の両方に含めておいて頂きたい。

#### 打越委員

動植物園等が税金を使って行っている生物多様性保全にかかわる事業の必要性を自治体に問われると動植物園等は説明に窮する。税金を使うに値する程、生物多様性保全に意義があると説明できる必要がある。環境省、文部科学省社会教育部局には、動植物園等の役割を位置づけ願いたい。

#### 山本委員

今までは日本動物園水族館協会の方針を根拠に各園は生物多様性保全に取り組んできたが、自治体の財政環境の悪化で、日本動物園水族館協会の方針では根拠として弱くなってきた。環境省には生物多様性保全活動をバックアップする仕組みを作ってほしい。そうすれば日本動物園水族館協会も各園の活動を支援できると考えている。

#### 倉重委員

動物園・水族館と違い、植物園の中には、生物多様性保全に関わる活動を行っていない園もある。しかし、植物園を生物多様性保全施設として位置付けられると取り組みやすい。

#### 木下委員

公的機能の中で生物多様性保全に絞るのは良いが、施策を規制緩和に絞り過ぎている印象を持った。課題を種の保存と普及活動等の 2 つに分けて整理すると、本来は両方にまたがる課題が分かりにくくなる点もある。例えば、種の保存に分類されている「入手が困難」という課題は、動植物園等にとっては、根底を揺るがす問題である。課題がしつかりすくい上げられているかは、もう一度見直しておいた方が良い。規制緩和だけで対処できない課題もあると思われる。例えば、公営の動植物園等では、設置基準に生物多様性保全の活動が重要であることが反映されないと自治体の理解がえられにくい。

上河原委員

(当日配布資料に基づき説明)

日本植物園協会 (飯塚)

上河原委員の当日配布資料の「自然保護」の対象を明確にした方が良い。園内の活動を考えがちであるが、動植物園等は、地域の動植物に関するオピニオンリーダーとして位置付けられていることが多い。食害等の地域の課題にどう対応するかも、問題意識は持っていないといけない。園内・園外の切り分けは重要であり、域内保全も重要な公的機能と認識している。

打越委員

確かに動植物園等が地域のオピニオンリーダーにならないといけないが、現状はそこまでいっていない。例えば、外来種対策では大学の研究者や自治体の農林水産部局・緑政部局の影響力が大きい。動植物園等は十分に域内保全に関与できていないという現状もあるのではないか。今後は、大学の研究者、環境省の出先事務所との連携が重要と認識している。

上河原委員

動物園で実施されている自然保護に関する活動の詳細については、ここでは時間の関係でご報告していないが、調査では聞いており、把握している。個別園の回答には、域内保全に関する記述もあった。取りまとめの際は、ご指摘頂いた点にも留意したい。

○事務局・三菱総合研究所より同様の機能を有する施設に関する現状と課題に関する調査  
・資料4「同様の機能を有する施設に関する現状と課題に関する調査」

打越委員

資料4のタイトルには、「動植物園等以外の施設」とあるが、内容自体は動植物園等の定義等の分析であり、動植物園等以外の施設に関する記述は一部である。内容とタイトルを合わせた方が良い。

動植物園等以外の施設を分析している趣旨が分からなかったが、係る施設を認定するのが難しいため、今回は認定制度から除外する趣旨か。動植物園等以外の施設でも優良なものであれば支援していく、動植物園等と連携をする施設を探していく等の方向性も示されるかと最初は考えていたが、係る理解で良いか。

環境省 (坂本)

動植物園等以外の施設は、認定制度の対象には含めないつもりだが、動植物園等以外の

施設も分析し、係る施設もきちんと念頭に置いた上で、対象は動植物園等としたいという趣旨である。

#### 打越委員

動植物園等以外の施設を分析するのであれば、大学の研究所、ビジターセンター、公益財団法人キープ協会、動物病院の獣医師、県の試験場等も環境教育、レクリエーション、調査研究に関する同様の機能を有すると考えられる。係る施設は動植物園等を支援したり、連携したりできるため、探してみてもよいのではないか。

#### 環境省（坂本）

確かに動植物園等以外の施設との連携も進めて行かないといけないが、そこまで広げて制度を作ると幅広になりすぎるため、対象は動植物園等に絞った。もちろん動植物園以外で要件を満たした施設を排除しようという意図ではない。

#### 山本委員

公的機能の分類は、表 2-7 の 4 分類で良いか。日本動物園水族館協会はこの 4 分類を掲げているが、個別の園館が打ち出しているものではない。例えば、調査研究については、種の保存に関わるものもあり、この 4 分類にうまくあてはめられない。公的機能推進の根拠となるのは自治体の条例である。自治体の条例の現状と課題、条例と生物多様性保全の推進がどう繋がるかを考える必要がある。動植物園等の大半は都市公園法に基づいているため、条例ではレクリエーションの提供は位置づけられているが、種の保存に関しては位置づけがないと考えている。係る議論を行わないと論点がずれるのではないか。

#### 木下委員

表 2-4 では、植物園の主な活動に種の保存という文言がないが、使わないのか。

#### 倉重委員

種の保存という文言は、植物園の中では使うが、条例では使われていないだろう。

#### 木下委員

現状調査・分析としては良いが、この公的機能の 4 分類を前提に動植物園等とそれ以外を分けるのは望ましくないのではないか。植物園では、種の保存を位置づけていない点も気になる。日本動物園水族館協会の 4 分類の妥当性も議論すべきである。

#### 南川委員

現状苦労している動植物園等をどう支援するかが本検討の原点であるため、当面はそこ

に絞って議論をすべきである。園内で行っている活動だけではなく、地域（園外）への貢献も重要な公的機能であるが、どのように地域の生物多様性保全に関わる活動の拠点を作るかは別に議論した方がよい。動植物園等の支援策を検討した上で、企業の CSR 活動の一環としてのビオトープ等も地域で位置づけていくと良い。

#### 倉重委員

植物園の場合、種の保存を業務として位置付けていないものも行っている園も多い。しかし、自治体の条例で定められていない業務を園館が独自に実施した場合、本来の業務ではないと判断される危険がある。条例の中で、植物園を生物多様性保全施設として位置づけ、自治体が役割を認識できるようにすべきである。

#### 南川委員

動植物園等が法律で位置づけられると、自治体の条例でも位置づけられるのではないか。

#### 環境省（中島）

国が自治体の条例や施設の設置目的に指示を出すことはできないという前提がある。各園館の優良な活動を位置づけてインセンティブを与え、公的機能を推進することで地域の理解を深めていけると良い。施策のイメージとしては、生物多様性保全に係る公的機能を位置づけ、動植物園等全体に波及させていくのが良いのではないか。

#### 小宮座長

動植物園等の社会的ステータスを上げるという意味でも、動植物園等が自治体・企業に求められる施設になっていくと良い。



○環境省より推進方策のあり方イメージ（案）

- ・資料 5-1 「動植物園等の公的機能推進方策のあり方イメージ（案）」
- ・資料 5-2 「推進方策の仕組みのイメージ図」

小宮座長

本資料を骨子として理解いただいた上で議論願いたい。

打越委員

認定対象は、団体、行為・計画のどちらか。団体を認定する場合、対象の線引きが問題となる。一方、行為・計画を認定すれば、動植物園等は対外的に説明がしやすい。ただし、行為・計画の認定であれば、現在でも NPO がエンリッチメント大賞等を実施しているため、それらと区別しにくいのではないか。

環境省（中島）

認定の対象を団体とするか、行為・計画とするかを現段階で決めるのは難しかった。現段階では両方あり得るとして議論いただきたい。

打越委員

認定制度について、本検討会の論点は何か。第 1 段階では計画で評価し、第 2 段階では実績で評価するという 2 段階評価を行う点が今回の論点か。

環境省（坂本）

2 段階評価も 1 つの論点であるが、他に動植物園等の活動を一体として評価するのではなく、種の保存、環境教育・普及啓発等に分けて評価する点も重要な論点である。まだ整理が必要であるが、認定の対象は行為・計画をイメージしているが、施策による支援の対象となるような分野は、包括的な団体の認定もあり得ると考えられる。ただし、規制緩和を伴う事項、たとえば希少種の飼養栽培の場合、種ごとに検討しなければならないだろう。

日本動物園水族館協会（荒井）

大筋として、推進方策イメージは認識とあっている。対象とする施設規模・内容についてどのようなイメージを持っているかご教示いただきたい。

環境省（坂本）

施設規模・内容については、既存制度を参考にしながら検討したい。例えば、博物館法における動植物園の規模や、動物愛護管理法の施設における飼養種数等が参考となり得る。

日本植物園協会（飯塚）

推進方策の仕組みのイメージに異論はない。認定対象として想定される団体、行為・計画を提示することは現状でも可能である。例えば、植物多様性保全拠点ネットワーク構想は、全国に散らばる会員のネットワークを活かした取り組みであり、有望である。

また、施設をどのように運営すべきか定めた仕様書も求められる。公的機能推進に当たってのルールは早急に示して頂きたい。

環境省（中島）

「(5)今後検討が必要な事項」について今後検討を行う。インセンティブが、規制緩和になるか、施策による支援になるのかまだ検討中である。施策によっては、園館で差別化が生じる恐れもあるため、認定基準を先に出すよりも、園館とコミュニケーションをしながら慎重に設計して参りたい。

南川委員

将来的には法律にしないと意味がない。法律で動植物園等を位置づけ、国や自治体の責務を描いた上で、自治体にも対応してもらおうと良い。

環境省（中島）

法律にするかどうかの検討はまだ進んでいないが、本検討が始まった当初は法制的な対応を視野に置いていた。その点は常に念頭に置いて、準備はしておきたい。

木下委員

手続きが煩雑という課題に対して、インセンティブとして規制緩和を行えば個別には効果はあるが、長期的に見るとその積上げだけでは不十分である。具体的に、想定している規制緩和の仕組みはどのようなものか。

環境省（坂本）

種の保存法では、国内希少種で保護増殖計画が立てられていると認定されれば、手続きは簡略化される。現在、保護増殖計画が策定されていない国内希少種、国際希少種には適用されず、個々に審査を受ける必要がある。これらの扱いについて、新たな仕組みの中で規制緩和が考えられる可能性がある。計画を認定されれば、手続きが簡略化され、届出だけで許可を行う仕組みは環境省の所管法律では多く、参考にしていきたい。

木下委員

生物多様性基本法では、「多様な主体の連携及び協働」とある。社会教育法では、博物館は、社会教育のための機関とする旨明確に規定されているが、動植物園等を、公的機能を

持つ施設として位置づける方法もあるのではないか。

山本委員

推進方策のあり方の骨子には賛成であり、法律での位置づけもぜひ要望したい。生物多様性基本法に基づき、生物多様性保全を推進していくには、動植物園等の役割や自治体の役割を明確にすべきである。

米田委員

動植物園等以外の施設を認定対象から除外することに抵抗を感じている。行為・計画を認定するのであれば、動植物園等以外の施設も対象とするべきではないか。現行の種の保存法では、保護増殖計画が立てられていない希少種が今後多数出てくると想定され、これらの種の保存に取り組む団体、行為・計画を認定しても良いのではないか。手続きの省略・簡略化ならばすぐに始められるのではないか。

打越委員

インセンティブとして手続きの省略・簡略化を行った場合、園館が適切な管理をしているかどうか、国民から問い合わせが来るのではないか。その際、園館は認定を受けている旨を説明するであろうが、認定制度について環境省への問い合わせも来ると考えられる。手続きのフォーマットがなくなる場合、園館は適切な管理を行っていることを説明する能力が問われる。規制緩和を行うほど、説明能力も求められるため、動植物園等の負担が減るかどうか慎重に判断すべきである。

環境省（中島）

第1段階の計画で方針を記載いただき、その内容を基に包括的な認定をし、その後の手続きを省略・簡略化することを念頭に置いているが、当該計画によって適切な管理が行われている旨を環境省も説明できるようにしておく必要がある。

打越委員

計画文書を作る負担と、個別の問い合わせに対応する負担のどちらが大きくなるかということを個別事例も見ながら検討していくべきである。制度の理念は十分でも、実際に制度を運用すると負担が減らないこともある点に注意が必要である。

上河原委員

行為・計画ごとの申請が必要であれば、手続きは煩雑なままである。園館が基本方針を書く際に根拠とできる法律が必要であり、法律による整備を目指してほしい。

小宮座長

動植物園等の公的機能を推進するための効果的な仕組みを作るために、議論いただいた。最後に言いたいことがある方はいないか。

倉重委員

本仕組みの対象は動植物を飼養栽培している施設とあるが、事業主体が団体となることもあり得るので、その点も配慮した記載とすべきである。

また、活動対象を種の保存、環境教育・普及啓発の 2 つに分けているが、係る分類で適切かどうかの検討も必要である。

事務局

本検討会の議事録、今年度報告書を後日委員の皆様にお送りするのでご確認願いたい。

○環境省・中島課長閉会挨拶

この 2 年間、日本動物園水族館協会の要望書を租借し直しつつ、動植物園等の公的機能を推進するための方策を検討してきた。現時点では、具体的な方策をまだイメージができていないわけではない。例えば、新法で動植物園等を公的機能推進施設として位置づける方法もあれば、種の保存法、鳥獣保護法を改正し、手続きを省略・簡便化する方法もあり、内容についてはもう少し検討が必要である。法律の整備も念頭に置きながら進めるが、最終的な方向性はまだ検討が必要である。来年度以降も検討を続けていくので、引き続きご協力願いたい。

以上