

平成 27 年度 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

日 時：平成 28 年 1 月 22 日（金） 16：30～18：30

場 所：TKP スター貸会議室 半蔵門 101 号室

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 （元上野動物園園長） 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）

オブザーバー

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

中村 南 （環境省自然環境局総務課係長）
奥田 直久 （環境省自然環境局野生生物課課長）
中島 慶次 （環境省自然環境局野生生物課課長補佐）
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）
三宅 悠介 （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）
登美 雄太 （環境省自然環境局野生生物課希少種保全推進室環境専門員）

関係省庁

高橋 陵子 （文部科学省生涯学習政策局社会教育課課長補佐）
田中 理子 （経済産業省貿易経済協力局貿易管理部野生動植物貿易審査室）
周東 直毅 （国土交通省都市局公園緑地・景観課国営公園維持係長）

事務局

株式会社ブレック研究所

大橋 敏行 （株式会社ブレック研究所顧問）
橋口 徹 （調査部門動物調査部）
玉井 邦治 （動植物園設計・研究センター）
村田 和彦 （調査部門動物調査部）
土谷 由和 （調査部門動物調査部）
権田 和司 （動植物園設計・研究センター）

【配布資料】

- 資料 1 平成 26 年度までの検討経緯及び平成 27 年度検討内容
- 資料 2 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律における規制運用の見直し（法的事項）
- 資料 3 種の保存及び環境教育・普及啓発への支援策（法的事項以外）
- 参考資料 1 過年度報告書の概要
- 参考資料 2 認定基準の参考例
- 参考資料 3 動植物園等における希少野生動植物種の飼養・栽培状況
- 参考資料 4 日本動物園水族館協会及び日本植物園協会における生息域外保全等の取り組みについて
- 参考資料 5 生物多様性保全、種の保存に関連する法体系
- 参考資料 6 動植物園等における希少野生動植物種の譲渡し等の状況
- 参考資料 7 絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律における譲渡し規制について

開会挨拶 環境省（安田）室長

検討会も本年で3年目となる。その間、一昨年は日本動物園水族館協会、昨年は日本植物園協会と協定を締結するなど域外保全に取り組んできた。

昨年度の検討会では、基本的考え方と推進方策のあり方イメージをとりまとめた。今年度は環境省の考える方向性を説明した上で、具体的な部分に対してご意見を伺いたい。次回の検討会で一定の形にまとめる考えなので、忌憚なきご意見をいただきたい。

委員及びオブザーバー挨拶

座長指名

全会一致で、前回に引き続き小宮委員を座長に選出した。

小宮座長

前年に引き続き座長を引き受ける。

まず、「平成26年度までの検討経緯及び平成27年度の検討内容について」資料の説明をお願いします。

環境省より、資料1「平成26年度までの検討経緯及び平成27年度の検討内容について」を説明

小宮座長

今年度の検討の全体的なことで質問、意見があればどうぞ。

特にないようであり、重要なのはむしろ次の項目であると考えられるため、次の説明をお願いします。

環境省より、資料2「種の保存を推進するための規制運用の見直し（法的事項）」を説明

小宮座長

かなり具体的な提案であったが、質問、意見はあるか。

南川委員

検討会の当初は動物愛護法の議論もあったが、今回はなぜ種の保存法に絞ったのか。

環境省（安田）

動物愛護の概念が入ってくると動物園に否定的意見もあって整理が難しい。動物愛護に関しては動物愛護法の中で対応し、ここではそれ以外の部分に対応するという考えである。なお、動物愛護法に関しても次の法改正で検討することになると思う。

南川委員

動物愛護法については別途検討するというを示すのか。

米田委員

各課でそれぞれの法律を所管しているからか、種の保存法の部分に絞りすぎているように感じた。国内希少種の域外保全の場合は鳥獣保護法も関わってくるので、動物愛護法も含め、他の法律に関係することも検討してほしい。

打越委員

動植物園が認定されても、その特典は「種の保存法」しかも「譲渡し」の部分だけという内容は、手堅い提案だが、譲渡しの際の手続きが少し楽になるだけで、動植物園側のメリットは少ないと感じた。

これは、今後の動植物園運営に関する未来への最初の一步で、繁殖が重要なのでまずその規制緩和を重視したと解釈してよいか。

環境省（安田）

動植物園からは、障害となっている譲渡規制を外すこと、位置づけをはっきりさせることが求められていたと認識している。そこで、「認定」によって、国と一緒にいろいろ取り組んでいる施設という基礎的位置づけを与えるという考え方である。

他の法律で緩和すべき事項があれば、ご意見をお願いしたい。

打越委員

動物園への動物福祉を定めている法的制度が動物愛護法しかないことから、動植物園等の公的機能促進を進めていくために動物愛護法の中身に手をつけていくことには慎重になるべきである。

譲渡規制簡略化のための認定動植物園ではなく、何のための認定動植物園なのかを考えてほしい。認定のラベルを与えるだけでは不十分であり、認定を受けるメリットがいろいろ考えられる中で、繁殖の促進に重要な譲渡規制の見直しが第一歩と考えてほしい。

認定基準に施設や人材の項目が入っているが、現在でも博物館・博物館相当施設、日本動物園水族館協会の入会基準があり、さらに認定動植物園の基準が加わるということになる。縦割りの中で複数のラベルができるだけでは、かえって煩雑になるのではないかと懸念される。

環境省（安田）

これまでの議論の中で、環境省でやるので生物多様性に関わる部分が主となり、博物館や都市公園等とは切り離して考えることになったという認識で、検討を進めてきた。

木下委員

日本動物園水族館協会の入会基準は重要であるが、博物館法は実際にはあまり意味がない。国が認定するという事は大きな一歩であり、認定の仕組みをどう作るかが重要である。動物園等にランク付けをするのであれば、最初から動物福祉の観点をはずすというように基準を小さくせず、動物福祉も加味したほうがよいのではないか。

また、譲渡規制の緩和が現場にどれだけプラスになるのかを聞きたい。

環境省（三宅）

今回の提案は動物園等のランク付けとは考えていない。あくまでも種の保存に関する認定であり、認定された動物園等は種の保存に取り組んでいるという位置付けである。

動物園等を評価する観点は、動物福祉等、他にも色々があると考えるが、これまでの検討の流れから、種の保存に絞った方がよいと考えたものである。

木下委員

ここでの検討も、当初の「動物園法を作ろう」というところから、できるところへ落ちついてきたが、国が認定するということは大きなことである。

山本委員

当初の目指すところは動物園等の社会的役割を明確化すること、その中でまず生物多様性からということであった。今回提案された法的事項とそれ以外の支援とでどれだけのメリットがあるのか、場合によっては現場がより煩雑になりかねないという杞憂もある。例えば、認定によって鳥獣保護法関係の規制にも対応できるといったことも考えられないか。

世界は動物福祉、倫理、生物多様性の役割高度化の方向にあることが見えている中で、国が動植物園等を認定することは大きなインパクトである。ところが、今回の提案内容では、開けてみたら「これだけ」というのが率直な感想である。

倉重委員

植物園も認定してもらえるのはありがたいが、植物園では譲渡規制の緩和がどの程度のメリットになるかは疑問である。

日本だけワシントン条約の登録科学施設がないため国際的なやりとりがしにくい状況にあることも問題であり、種の保存法と同時にこちらの検討もして欲しい。

環境省（三宅）

植物園の譲渡の実績は参考資料6に示してある。国際種はほぼ不要で、国内種がいくつかある程度となっている。

ただし、今後、国内種を300種増やす方向で検討しており、植物園の場合はこれから重要になってくると考えている。

南川委員

検討会での議論のスタート、そもそも論に戻ると、動物園は大事な施設なのに誰が守るのが、生物多様性の視点からできることをやってほしいということであったと理解している。

ならば、全体のプログラムがあって、その中で、生物多様性の視点から、種の保存法でこの部分を担いますということが示されなければならず、これがなければ、大山鳴動して鼠一匹ということになってしまう。

また、後々他の制度について検討する時に齟齬がないように、しっかりとした基準を作っておく必要があるのではないかと。

環境省（三宅）

昨年度までの議論の中で、種の保存に関する部分について対応すると決まると認識している。動物愛護法に関しては、現在の手続きを維持することを考えている。

なお、ワシントン条約については環境省だけで決められないので、関係省庁と連携して検討していく。

米田委員からもご指摘があったとおり、鳥獣保護法の規制の問題についてもご発言があった。具体的に現場で支障となっている規制があれば、ご意見をうかがいたい。

南川委員

動物園の機能はこれから一層重要となるという認識を持っていれば、他に何かあれば言ってくれというのはおかしいのではないかと。

環境省（安田）

今回の提案は、種の保存に取り組む施設の位置づけのための認定であり、法律以外にもインセンティブを考えていく。

内部では他の法律も一括して改正する可能性も議論したが、検討会でのこれまで積み重ねた議論を踏まえた上で、今回の提案となった。

上河原委員

全体として動植物園等の位置づけを明確にすることは重要である。

法改正では、規制事項をどうするかが核心とはなるが、そこに至る基本的考え方を、法律の条文には書けないとしても、示すことが重要である。

鳥獣保護法との関係は現場の意見をよく聞いて考えればよいと思う。

提案された認定要件の中では、施設要件に懸念を覚える。例えば、トラの施設はどうあるべきか、ゴリラの施設はどうあるべきかといった基準を環境省は作れないであろうし、技術は変化改良されていくものである。そのため、施設よりも実績を見る方が現実との齟齬が少ないと思う。

環境省（安田）

ご指摘のとおりである。施設要件は動物愛護法の基準があるので、種の保存に必要な機能を満たしているかという点から見るべきであったと考えている。

米田委員

保護増殖事業の確認・認定制度との違いは何か。また、環境省と日本動物園水族館協会、日本植物園協会と結んだ協定との関係はどうなっていて、協定をうまく使うことはできないのか。

環境省（安田）

保護増殖事業の確認・認定制度は、国内種が対象の「種毎」の制度である。今回の認定は園館毎に認定するもので、対象種には国際種も含め計画書にリストアップされた種となる。

認定動植物園等のイメージとしては日本動物園水族館協会、日本植物園協会の加盟園であるが、協定に基づく取組は、日動水、日植協とそれぞれ進めているところ。協定に法的根拠を与え、より連携を深めていくものにしたいと考えている。

環境省（三宅）

なお、協定を根拠として法律の手続きを緩和することは難しく、協会加盟園であっても手続きは必要となると考えている。

米田委員

保護増殖事業との関係はどうなるのか。

環境省（三宅）

保護増殖事業の確認・認定か認定動植物園等かどちらかで対応できればよいと考えている。例えば、ライチョウの譲渡しが保護増殖事業で可能となっていれば、認定動植物園等になっていなくてもよいということである。

打越委員

認定基準に施設要件があるが、これは動物園全体を対象とするのか、当該種の施設のみを対象とするのかで意味が異なってくる。すなわち、良質な動物園を育てていくのか、種の保存の取組を促進するのか、どちらなのか。

そもそも、動物園を支える仕組みとして考えていないのか。今回の検討は、元々、日本動物園水族館協会のリクエストから始まり、環境省でできることとして種の保存に絞られてきた経緯と認識しているが、絞り込んだことで同床異夢であることが見えてきた感じもする。

今回の提案自体は反対ではないが、これだけで落ちついてしまっては困る。例えば、動植物園等を支援することは教育、観光はじめいろいろなメリットがあるので、動植物園等をどう発展させるかについて、関係省庁がラウンドテーブルで議論してほしい旨を付帯決議として入れることも考えられる。

いずれにせよ、小さい話で終わってしまったのは頑張っている動植物園がかわいそうと思う。

山本委員

今回の提案だけでは、基本方針が見えず、ひとつ手続きが増えて終わりになりかねない。

このままでは動物園がなくなってしまう。国も自治体も支援に消極的な中で動物園は苦勞してさまざまな取組を進めている。動物園が社会的に役立つ施設なら残すために何をすればいいのか。「なくなっているのか動物園」から始まった検討会である。

とりあえずであっても、環境省が検討してくれていることはありがたいし、認定制度の大きな一歩ではあるが、環境省野生生物課の所管の範囲で納められてしまうのであれば異議を唱えたい。

日本動物園水族館協会（荒井）

山本委員の意見は同感である。

環境省主導で進めると、水族館がなくなっていくのではという心配がある。

域外保全の場合、種の生息域に近い園館が中心となるので、全国的に見ると平等感が薄くなるのではないかということも懸念される。

域外保全は大切であるが、世界動物園水族館協会の戦略では、保全だけでなく福祉も重要視するように見直されており、福祉の視点は外せないであろう。

施設要件にも福祉の概念は入るが、これは時間とともに変化、改良されるものである。

環境省（安田）

環境省では海のレッドリストを作成中であり、今後、水族館との密接な連携が必要になってくると考えている。

施設の基準に福祉的機能を入れることは、極めて重くなるので、動物愛護法の中で対応することで検討したい。

日本植物園協会（飯塚）

これまで、生物多様性保全、生息環境保全の大切さや、国の施策への協力、社会的貢献について、植物園内部で自覚していただけて、外へのアピールはしてこなかったが、絶滅危惧種対応は重要であり、このことにお墨付きが得られるならありがたいことである。

今回の提案は生物多様性に絞られていてわかりやすいという面もある。

南川委員

法律にすることは大きなインパクトも持つので、現状で対応可能なところから進めていくことに異論はない。

今回の提案を1番バッテリーとしてやるのはよいが、1番から9番バッテリーまで何があるのかが示されないと、当初の議論からすると不足である。

小宮座長

検討会スタート時の総論として、きちんと書き込んでほしい。

打越委員

行政学の立場から言えば、中央省庁は法律をきちんと作ることを重視しがちだが、社会的には、国が本気で議論していることを予感させることが大切なことである。

今回はオブザーバーとして他省庁からも参加されていることは評価したい。今回の提案を制度として固定して終了ではなく、次に、その次に何をするか、21世紀の動物園をより良いものにしていく、未来への道筋を確実に明記してほしい。

山本委員

施設要件は実績評価の方がよいという意見もあったが、日本動物園水族館協会と協定を結んでいるのであれば、日本動物園水族館協会に評価を委託することも考えられるのではないかと。

また、評価項目も種の保存に特化してもいいのではないかと。

南川委員

関係する法律も動物愛護法やワシントン条約に関わるものなど様々あるので、野球の打席で例えるのならば1番～9番と順次点検していくことは必要であろう。

施設評価について山本委員の考えもわかるが、法律の制度論としては、日本動物園水族館協会は評価される側なので、難しいのではないかと。

打越委員

認定が規制緩和のためなので、業界内部での評価ではなく、公的機関が審査し認定する必要がある。

環境省（中島）

これまでの説明について、何点か補足したい。まず、認定時に環境省が施設を確認するかについてだが、現在の譲渡の手続きでも申請者から施設の資料を提出してもらい、環境省が確認することになっている。認定することで規制緩和をするのであれば、この施設の審査をなしに規制緩和することは考えられないので、認定の時にも資料を出すことにしている。

また、法律で認定制度を作る場合、自由に認定制度を法律に書くことはできるわけではない。認定制度を法律に位置づける必然性、法律事項が説明できる必要がある。今回、譲渡規制の緩和を認定制度に絡めているが、規制緩和は法律事項にするために書いただけ。環境省内の議論でも、実際の手続きから、法律事項とするには適当だが、譲渡規制の緩和が今回の結論とするのであれば小さいと話していた。我々もわかった上でやっている。最初の説明が詳細になったので、わかりにくかったかもしれないが、譲渡規制の緩和を目的にした認定制度ではなく、希少種保護のための認定制度を種の保存法に作ることが目的。法制上の技術として、譲渡規制の緩和を使ったと理解してもらいたい。この検討会や日動水からも認定制度を作れないかという要望があったと思う。環境省は要望に対応する方針を示したと理解して欲しい。

ワシントン条約の件については、外為法に関わることなので経産省の所管事項。経産省のいない場で、環境省が何か言うことはできないが、平成21年頃に経産省が検討した経緯があると聞いている。検討会の前に、今回の認定制度の話を経産省に説明に言ったが、担当レベルではこの認定制度とワシントン条約の植物園の話をクリックさせることができるかもしれないという話は出た。具体的な議論をしたわけではないので、どうなるかはわからないが、課題は理解しており、前向きに検討したいという意味もある。

事務局より、資料3「種の保存及び環境教育・普及啓発への支援策（法的事項以外）」について説明

小宮座長

支援策ということだが、一番期待している財政的支援があまり示されていないことに不安を感じる。

山本委員

「現状でいいのではないか」と言われている感じを受けた。現在こういった制度があるということはわかったが、認定によって何がどう変わるのかがわからない。

環境省（三宅）

認証は現在はやっていない。環境省と連携してさまざまな取組を進めてくれている施設を認証し、広報していきたい。また、表彰については既存のものでカバーできると考えた。

財政的支援は、努力はもちろんするが、環境省だけでできるものでもないので、情報共有、専門家との連携など技術的支援にも取り組んでいきたい。

打越委員

野生生物の生態はわからないことが多く、専門家の知識が必要でることは以前から指摘されている。ただし、現場で専門家の扱いに苦慮することもよくあることで、支援というのは簡単だが実際には支援にならない例もある。

環境省に予算が少ないことは承知している。例えば、環境省主催のイベント等で動物園を盛り立ててくれるなら歓迎だが、紹介してくれるだけでは現場の負担が増すだけである。

簡単に支援と言ってほしくないし、もっと現場を知ってほしい。

技術的なことは環境省より動植物園の方が持っている。環境省には、関係省庁を含めたラウンドテーブルなど連絡会議に予算を付けるといったことを期待したい。

小宮座長

確かに技術的な面については、特に飼育技術は動物園や水族館、植物園の方が専門的な知識を持っているところもあるので、むしろ動物園同士の連携を促進するような会議の場について、環境省の方で予算をつくり設定した方が良い。

環境省（三宅）

今回示したものは緊急性の高い取組に対する支援を想定していた。例えば、現在、環境省と日本動物園水族館協会との連携の中で、沖縄のトゲネズミの域外保全に関する検討を進めており、域内の研究者も交えて検討会を開催し、情報交換を行うなどを、現在も取り組んでいるところである。また、植物園に関しても、日本植物園協会との連携の中で、絶滅危惧植物の域外保全と野生復帰に向けて、同様の検討会を持っている。こうした現在の施策や協定に基づく取組を発展させるイメージで検討していきたい。

木下委員

ますます話が小さくなっている印象である。現状で環境省ができることはこの程度のものと考えていいのか。

いい動物園、悪い動物園を分けるものではないというが、エンブレムで社会的ステイタスが高まるとは思えない。社会的ステイタスはやはり国による認定であろう。

当面はここからでよいとしても、望ましい動物園を増やすための支援を考えなくては意味がないと考える。ただ、種の保存に限らず望ましい動物園に対しての認定に繋がっていかないと、自治体が動かないと思う。検討会資料に認定することで自治体等の予算獲得に繋がる可能性と書いてあるが、これは可能性があるだけでなんら裏付けもない。

表彰制度に関して言えば、すでに日本動物園水族館協会で様々な制度ができている。それよりも社会に向けて啓発活動を、環境省と動植物園等で一緒に組んでやっていった方がよい。

打越委員

認定と認証、同じものが二つあってますます煩雑になっているように感じる。「こういう動物園なら認証し譲渡規制も外す」のように単純な方法でよいのではないか。

環境省（安田）

法的に認定された施設もちろん支援施策の対象になる。普及啓発、環境教育は種の保存法には入らないので、それを含めた支援として別に示したものである。

今回の提案は、できることを考えたものなので、意見やアイデアをいただきたい。

米田委員

現場が支援してほしい一番はお金であると思う。ツシマヤマネコの域外保全には環境省がお金をだしてくれたと聞いたが、基本的には、動植物園側からニーズが出てきて、それに対して財政的支援がなされるという形が使いやすいのではないか。わずか数十万円であってもできる活動はある。

環境省（安田）

小回りのきく予算もあるので、これからも支援は続けるし、予算獲得にも動きたい。

倉重委員

植物園の場合、それほど金はかからないので、社会的評価が高まる方が重要である。

今回の提案では、社会的評価までにならないと思う。あの賞をもらったのなら、その内容はよくわからなくても、いいことしている施設なのだろうと思われるような、例えば優良施設賞といった現場の励みになるような賞の制定などが考えられる。貰うこと自体が名誉になり、対外的にアピール出来るようなものでなくてはならない。

そのため、少額の予算を獲得すると言うよりも、長い目で見ると大きな賞、動植物園の取り組みに特化したような分かりやすい制度の新設を環境省で検討して頂いた方がよいと考える。社会的評価が高まればお金もついてくるであろう。

小宮座長

日本動物園水族館協会、日本植物園協会からこんな支援をしてほしいといったことはあるか。

日本植物園協会（飯塚）

認定の基準、要件に抵抗がある。日本植物園協会の加盟園の6～7割が指定管理者となっているため、3～5年で契約の更新が行われている。そういう状況で、高度な技術を持つ職員が変わってしまう恐れがある。提案で挙げている認定動植物園の認定機関が5年程度とあるが、その間に指定管理者が変わってしまう場合はどのように考えればよいのか、配慮して頂ければと考える。

また、植物園の場合、植物が好きで始めた、いわゆるたたき上げの実務担当者が多く、学歴要件には抵抗を示す園もあると考える。

表彰については、外部の人が目を向け、評価してくれる賞であることが重要で、このことが文化になるものと思う。

小宮座長

指摘された現実を考えれば、学歴要件は改めた方がよいかもしれない。

日本動物園水族館協会（荒井）

普及啓発の実態を捉えることは難しく、取組事例も資料にあげられた程度ではない。普及啓発、環境教育の取組についてもっと議論が必要であろう。

山本委員

資料3には正直がっかりした。動物園はお金もなく苦しい中で努力しているので、これを地域の人や自治体に理解してほしいということを願っている。環境省にはお金を出してほしいのではなく、これをやれば地域や自治体の理解が促され、ものが言えるようになるというような練った案を出してほしいのである。それは先ほど倉重委員が述べていたような、貰うこと自体名誉になる様なものが法的事項以外のものとなると思う。法的事項についても、種の保存法の譲り渡しの見直しという話に矮小化している点について、元々の出発点に立ち返り考えて頂きたい。

木下委員

なぜ、年度末のこの時期に2回なのか。これでは何もできないではないか。

環境省（安田）

制度の検討に時間を要した上に、契約上の問題もありこうなってしまった。このことは謝るしかない。

小宮座長

多くの意見が出されたので、次回の検討会には、具体的な意見も取り入れてまとめていただきたい。

では、これで事務局に進行を戻したい。

環境省（安田）

今回の資料では、これまで検討してきた内容を省いてしまった面があった。次回の資料には全体像から書き込んでいきたい。

事務局

議事録を作成したら各委員へメールで送るので確認をお願いしたい。

また、次回検討会は3月中に行うが、具体的な日時について追って調整させていただく。

閉会挨拶 奥田課長

遅れてきたこと、年度未開催になったことをまずお詫びする。

環境省では、これまで2年間の議論を踏まえて少しでも早く何かをしたいという考えと、種の保存法の改正を来年の通常国会に出すというスケジュールがあったことから、種の保存法改正による認定と譲渡規制の見直しを提案した。

本日指摘されたように、3年間の検討の成果をこれだけで終わらせるのではなく、環境省でできること、他省庁にお願いすることなどを整理して検討していきたい。時間がかかることが多いと思うが、すぐにできることの一つとして意見交換をしていきたい。その際、ざっくばらんに話をしないと本質が見えてこないとも思われるので、ラウンドテーブルで行うなどの工夫をしたい。

会議の場だと環境省でできることの範囲になりがちだが、理想的な動植物園を作っていきたいという検討会の思いを受けて、少なくとも、今できることと先を見てやるべきことを分けて考えていきたい。