

自然環境行政としての「動物の愛護及び管理」の展開（2001年～）

東海林 克彦

「動物の愛護及び管理」に関する行政（以下「動物愛護管理行政」と表記）は、環境省が所管する行政になってから約 20 数年しか経っていない比較的若い行政分野である。また、担当をされた職員の数も限定的であることから、どのような業務内容の行政なのかを具体的にご存じない方が少なくないと思われる。このため、本稿では、まず最初にその概要や経緯を説明させていただいたうえで、従前の伝統的な自然環境行政と比肩した場合における当該行政の特徴や評価などについて、私見をまじえながら論述させていただくことにする。

1 動物愛護管理行政の概要とこの 20 年間の進展

動物愛護管理行政の守備範囲は広く、業務内容も多種多様である。動物愛護管理行政を端的に言い表す定義のようなものは定められていないが、「ペット等の飼育動物に着目して、人の生活・経済産業活動・教育のあり方を考えながら、人と動物の共生する社会の実現を図るための各種施策を行う行政」になると考えられる。

動物は野生動物と飼育動物に大別されるが、動物愛護管理行政は飼育動物のすべてを対象としており、愛玩動物（いわゆるペット）のみならず、畜産動物・展示動物（動物園やペットショップ等の動物）・実験動物なども含まれている。また、ペットフードの輸入・製造等という経済産業活動、獣医療の補助や適正飼養指導等を行う職能人教育としての愛玩動物看護師の養成・認定事業も所管しているといったように、極めて幅が広い行政分野になっている。

法律という観点から見ると、所管する法律は当初は 1 本であったが、現在は 3 本に増えてきている。環境省が専管する「動物の愛護及び管理に関する法律（通称は動物愛護管理法）」、農林水産省と共管する「愛がん動物用飼料の安全性の確保に関する法律（通称はペットフード安全法）」と「愛玩動物看護師法」である。各 3 本の法律の概要は、表 1 に示したとおりであるが、環境省に移管してからの変化や進展には目覚ましいというか目まぐるしいものがある。1973 年に動物愛護管理法が制定されてから約 30 年の間、施策の新たな展開といった観点からの制度改正というのは皆無に等しかった。しかしながら、環境省への移管が決定された頃からは、動物愛護管理法の改正が頻繁に行われ、相当の充実強化が図られている。その結果、現在では、ペット等の飼育動物の飼養管理方法を適正なものとするだけでなく、関連製品を取り扱う産業界、飼育動物に関する学校教育の分野・業界にまでウィングを広げて、総合的・体系的に施策の展開ができるようになっている。

今後の動きについては水物であることから何とも論評をしがたいところがあるが、動物専門学校等の教育業界、ペット関連用品の業界、マイクロチップなどの動物の健康・安全に資する技術等の開発研究、動物園動物・畜産動物・実験動物の福祉、飼い主の飼育能力に関する評価制度に関する各種施策など、人と動物が共生する社会の実現のために実施しなけ

ればならない行政ニーズは、まだまだ多くあるのではないかと考えている次第である。

表 1 動物愛護管理室が所管している法律

法律名称	概要	環境省での業務開始年度
動物の愛護及び管理に関する法律 (議員立法)	動物の愛護と動物の適切な管理(危害や迷惑の防止等)を図るための法律。国や自治体の行政計画制度、動物愛護週間、動物取扱業の登録制、特定動物(危険動物)の許可制、勧告・命令措置などが定められている。	環境省発足の 2001 年 1 月から(法律自体の制定は昭和 48 年。以前は総理府が所管)。環境省の所管となってからは、約 5 年おきに法改正が行われており、当初は 13 条であった条文数が、現在は 50 条になっている。
愛がん動物用飼料の安全性の確保に関する法律	愛がん動物用飼料(ペットフード)の安全性の確保を図るための法律。ペットフードの基準や規格、表示方法を設定するとともに、輸入・製造・卸売り販売業者に届出または台帳整備などを義務付けている。	環境省として動物愛護管理行政を開始してから 8 年目の年に当たる 2008 年 6 月から(農林水産省との共管)。ペットフード業界の市場規模は約 4,000 億円。
愛玩動物看護師法 (議員立法)	愛玩動物看護師の資質向上と業務の適正化を推進するための国家資格を定めている法律。愛玩動物に関する獣医療の向上や適正な飼養の普及が求められている状況を踏まえて制定されたもの。	環境省として動物愛護管理行政を開始してから 19 年目の年に当たる 2019 年 6 月から(農林水産省との共管)。愛玩動物看護師などの養成教育を行っている専門学校や大学数は約 100 校(推定学生数は 1 年次当たり数千人)。

2 環境省における動物愛護管理行政の始まり

動物愛護管理行政は、2001 年の省庁再編の動きに伴い、総理府(現在の内閣府)から環境省に移管された行政である。その歴史は古く、現行の「動物の愛護及び管理に関する法律(以下「動物愛護管理法」と表記)の前身となる「動物の保護及び管理に関する法律」が、動物愛護管理に関する行政を担う総合的な法律として 1973 年に制定されたことに始まる。今でこそ、環境省が動物愛護管理行政を所管していることについての違和感は少なくなった感があるが、当初は、環境省の内部のみならず、地方公共団体や動物愛護団体などの関係者からも、環境省が所管している理由等を聞かれることが少なくなかったものである。省庁再編の際にどの省庁の担当にするかについては、動物病院などに関係する獣医療行政を行っている農林水産省、公衆衛生上の観点からの狂犬病予防行政を行っている厚生労働省の

いずれかが妥当なのではないかという議論もあったようである。しかしながら、当時は、積極的に担当したいとの意志を明確に表す省庁はなく、結果として、動物行政の一元化という考え方のもとに、当時、省への組織再編に伴う業務拡大の気運が高かった環境省に移管されることとなったものである。

3 動物愛護管理行政の特徴 —従前の自然環境行政に比肩して—

動物愛護管理行政が、2001年の省庁再編に伴い移管されてきた当初は、自然環境局の中にあつてさえも不思議な面持ちで見られていた感は否めない。小生は、移管されてから2年3カ月後に3代目の動物愛護管理室長として着任したが、当時の正直な気持ちを申し上げると、「面食らった」ところが無きにしもあらずであつた。今後の施策のあり方などについての質問や相談などをしたくても業務の内容について知悉した経験者がほとんどいなかったことや、関係する省庁・自治体の部局・業界・NGO・議員の先生方が、これまでとは全くといってよいほどに異なっていたためである。また、環境省に移管されたことに対して批判的な目を向けがちな人たちが内外にいたこともあり、これに対する適切な対応の必要性というか、環境省に移管されたからこそその動物愛護管理行政の進展とオリジナリティの確立を図らなければならないとの無言の圧力をひしひしと感じていたところである。約4年の任期の間に動物愛護管理法の2005年改正に携わる機会を得たが、良くも悪くもこの法改正などが契機となって、動物愛護管理行政の枠組みの整理と見直しに一定の目処が立つとともに、自然環境行政の中での意外な発展可能性と影響力に対する認識が着実に深まってきたのではないかと考えている。また、当時は積極的にそのことを意識して業務を担当していた次第である。以下に、その頃感じていたこと・考えていたこと、特に、従前の自然環境行政に比肩した場合における動物愛護管理行政の特徴について、私見をまじえながら紹介させていただく。

① 施策の目標や方向の多様性

動物愛護管理行政は、ペットだけでなく、実験動物や畜産動物も対象にしている。同じ飼育動物といっても、動物の種類が異なると、図1に示したとおり、施策としての対応のベクトルはまったくと言ってよいほど異なるものとなる。終生飼養を旨とするペットについては、愛情を注いで家族同然の扱いとする愛護が基本となる。しかし、非終生飼養（食肉とするなどの致命的利用）を旨とする畜産動物や実験動物については、愛護ではなく、その命を人間のために捧げてくれることに対する感謝の気持ちとなる。マーケティングの基本であるSTP（Segmentation, Targeting, Positioning）と言ってしまえばそれまでだが、動物の利用目的に応じたセグメントごとに、施策だけでなく、考え方そのものも臨機応変に変えていかなければならないという柔軟性が必要とされるものである。動物愛護管理行政は固定的・絶対的な施策手段や方向性がないに等しい分野、この点が自然公園における開発の抑制や希少種の保護に代表されるような自然環境行政とは異なる特徴なのではないかと考え

ている次第である。

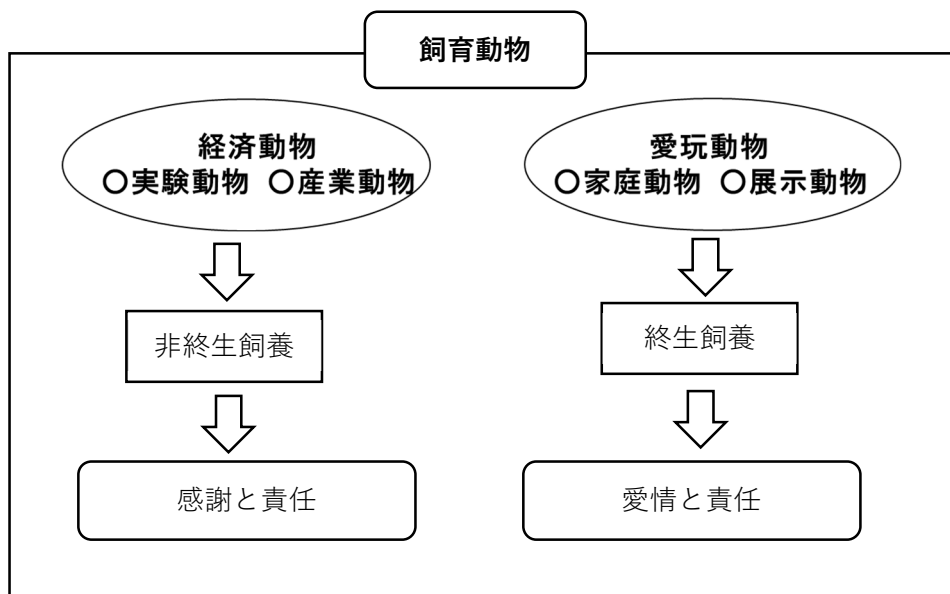


図1 動物の種類に応じた施策の変化

②施策の対象や手段の広範さ

動物の飼養管理は、その主体である人と客体である動物との関係として成立するものであることから、これらの動物の飼養管理者の管理や啓発教育についても動物愛護管理行政の守備範囲となっている。ペットフードの生産やペットの販売などのペット関連産業の健全な発展のための指導監督も含まれる。また、2019年に新規に制定された愛玩動物看護師法の本格的な全面施行に伴い、国家資格として創設された愛玩動物看護師の養成が、2022年の6月から関係する大学や専門学校等で行われることとなるが、今後は、授業の内容指導を含む学校教育の指導監督も必要になる。自然環境行政がこれまでにあまり経験をしたことがなかった学校教育行政という分野にまで動物愛護管理行政の所掌範囲は広がりつつあるが、当該経験を活かしたうえでの自然環境局のまた新たな局面の展開が求められているところであろう。

③「人の心（価値観）」を踏まえた施策展開の必要性

従前の自然環境行政以上に「人の心（価値観）」に切り込んだ施策が必要とされているのが動物愛護管理行政であると考えている。誤解のないように付言しておくが、世論の操作や誘導を意味しているものではない。対症療法と原因療法という言葉があるが、心の問題や教育まで大胆に切り込んだ原因療法としての施策の必要性は、自然公園や野生生物行政以上に高いものであると思われる。環境問題の解決の手段として、規制の強化や環境負荷の軽減技術の開発が行われてきたが、近年はこれらの施策に加えて「もったいない」「3R (Reduce、Reuse、Recycle)」「SDGs (Sustainable Development Goals)」に代表されるモノの考え方の

転換が主唱され始めている。自然と人間とが共生する社会と国土づくりの推進が、日本国民の適正な自然観・環境観の形成なくしては解決できない状況になってきていることに伴う必然的な帰結であり、その先鞭をつけるのが動物愛護管理行政ではないかと考えている次第である。かかる視点も踏まえて、2005年の法改正に伴い設けられた制度が、環境大臣による動物愛護管理基本指針の制定である。国としての将来ビジョンを内外に具体的に示し、地方自治体に計画的に行政を行ってもらうためにできた制度ではあるが、これ以外にも、動物の愛護管理に対するもモノの考え方を整序する意味も併せ持つようにしつらえられた仕組みである。委細についての説明は割愛するが、基本指針の前段では、動物の愛護管理に関する哲学的・倫理的な考え方を論じるとともに、ペットという個人の財産（所有物）を公共財（社会的な存在）として捉え直す必要性を指摘したうえで、人と動物が共生するための関係のあり方についての一定の方向性を示している（表2参照）。

表2 動物愛護管理基本指針の前段部分（抜粋）

動物の愛護	動物の愛護の基本は、人においてその命が大切なように、動物の命についてもその尊厳を守るといこと・・・動物の命に対して感謝及び畏敬の念を抱くとともに、この気持ちを命あるものである動物の取扱いに反映させること・・・人は、他の生物を利用し、その命を犠牲にしなければ生きていけない存在・・・動物の利用や殺処分を疎んずるのではなく、自然の摂理や社会の条理として直視し、厳粛に受け止めることが必要・・・
動物の管理	人と動物とが共生する社会を形成するためには、動物の命を尊重する考え方及び態度を確立することと併せて・・・その社会的責任を十分自覚・・・動物が人と一緒に生活する存在として社会に受け入れられるためには、人と動物の関わりについても十分に考慮・・・
合意形成	国民が動物に対して抱く意識及び感情は、千差万別・・・個々人における動物の愛護及び管理の考え方は、いつの時代にあっても多様であり続けるものであり、また、多様であって然るべきもの・・・万人に共通して適用されるべき社会的規範としての動物の愛護及び管理の考え方は、普遍性及び客観性の高いものであるとともに、国民的な合意の下に形成していくことが必要・・・

④行政の組織体制

動物愛護管理行政と従前の自然環境行政との違いを実務面から分析すると、主に2点あげられる。国立公園行政などとは異なり環境省が直轄で行うものが少なく「現場」を持たない行政であることと、法律～審議会等の関係組織～行政計画～各種規制・啓発施策～補助金に至るまでのフルセットがほぼ独立した固有のものとして揃っていることである（表3参照）。

「現場」を経験する機会がほとんどないということだけをもってネガティブに考えるのは一方的に過ぎると思われるが、当初の動物愛護管理室はこれを補完するために、自治体や関係省庁の人的協力を受ける体制でこじんまりと発足した。しかし、現在は、職員の数も当時の2倍以上に増えて顔ぶれも多様になっている。今後は、多種多様な政策手段メニューを適切に組み合わせながら業務の着実な遂行を図っていけるようにするために、自治体で行われている業務について知悉するとともに、関係業界や NGO などとのつながりをより強化していくことなどが望まれるところである。

表3 動物愛護管理室の関係機関・所管施策の概要

事項	概要
所管法律 ※共管を含む	3本（動物の愛護及び管理に関する法律、愛がん動物用飼料の安全性の確保に関する法律、愛玩動物看護師法）
議員連盟等	動物福祉（アニマルウェルフェア）を考える議員連盟、犬猫の殺処分ゼロをめざす動物愛護議員連盟、自民党動物愛護管理推進議員連盟、公明党動物愛護管理推進委員会、立憲民主党動物愛護議員連盟、国民民主党動物愛護・動物福祉ワーキングチームなど
審議会	中央環境審議会動物愛護部会
関係省庁	厚生労働省、農林水産省、文部科学省など
地方公共団体	都道府県・政令市・中核市など
関係公益法人（内閣府認定関係）	（公社）日本獣医師会、（公財）日本動物愛護協会、（公社）日本動物福祉協会、（公社）日本愛玩動物協会、（公社）日本動物園水族館協会、（公財）どうぶつ保護基金、（公財）動物環境・福祉協会 Eva、（公財）日本アニマルトラスト、（公社）アニマル・ドネーションなど
関係業界団体	（一社）日本ペットフード協会、（一社）全国ペット協会、（一社）日本ペット用品工業会、（一社）日本ペットサロン協会など
関係 NGO	全国各地の多数の動物愛護団体など
施策手段のメニュー ※地方公共団体実施のものを含む	動物愛護管理基本指針・動物愛護管理推進計画、各種の飼養保管等の基準制定、動物愛護週間、動物取扱業・ペットフード製造・販売業などの業規制、特定動物の飼養保管規制、マイクロチップ等の装着、動物愛護管理センター整備費補助金、勧告・命令、愛玩動物看護師資格（国家資格）の認定登録、同資格の養成の学校等の認定制度、各種罰則など

4 最後に

動物愛護管理室の業務の経験は、ご多分に漏れず労苦が絶えないものでもあったが、その一方で、自然環境行政の複雑さ・奥深さ・難しさを考え直す良い契機になったと感じている。蛇足ながら、自然環境行政に幅と厚みを増す意味でも、国民一般の日々の生活に密着した行政の現実を体感する意味でも、キャリアの中で一度は経験する部署として位置付けるのも一考ではないかとも思ったりしている。

明確な将来ビジョンのもとにバランスが取れた政策遂行を図るためには、確固たる理念や価値観を持ったうえで業務にあたることが大事である。そういった意味では、動物愛護管理行政の環境省への移管は、新たな行政分野として業務の拡大が図られたというだけにとどまるものではないだろう。自然環境行政に取り組むうえでの視野の拡大や価値観の形成などにも寄与するものであり、もしかして自然公園・野生生物行政のパラダイムシフトにも何らかの影響を及ぼすものではないかと考えている次第である。

【参考文献】

- 1) 動物愛護論研究会、改正動物愛護管理法 Q&A、大成出版、283p.、2006 年
- 2) 東海林克彦、動物愛護管理法改正の背景とその概要、獣医畜産新報 (JVM) vol. 59、No. 7、pp. 537-541、2006 年
- 3) 東海林克彦、日本人の動物観と狩猟の動向に関する考察、日本野生動物医学会誌、Vol. 13No. 1、pp. 9-14、2009 年
- 4) 東洋大学、哲学をしようー考えるヒント 30—「認知の不思議 pp. 36-43、資源の適正利用 pp. 144-155、動物愛護 pp. 200-212」、大成出版、366p.、2012 年

【略歴】

1959 年山形県生まれ。新潟大学農学部・東京大学大学院農学系研究科を卒業後、1983 年に環境庁に入庁。環境省（庁）在職中は、生物多様性センター長・動物愛護管理室長などを歴任し、2006 年 3 月に退職。現在は東洋大学副学長・国際観光学部教授、(公社)日本愛玩動物協会会長。博士（農学）。