

第1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26年12月25日（木） 10：00～12：00

【会場】：三菱総合研究所 4F 大会議室 D

【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）
小宮山 輝之 （前上野動物園園長） 座長
米田 久美子 （自然環境研究センター研究主幹）
山本 茂行 （富山市ファミリーパーク園長）
南川 秀樹 （日本環境衛生センター理事長）

（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）

中島 慶二 （環境省自然環境局野生生物課課長）
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）

株式会社三菱総合研究所

松永 久 （社会公共マネジメント研究本部）
古田 尚也 （環境・エネルギー研究本部）
滝澤 真理 （科学・安全政策研究本部）
藤馬 裕一 （社会公共マネジメント研究本部）
阪口 瀬理奈 （情報通信政策研究本部）

【配布資料】

資料1 平成25年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会報告書
資料2 絶滅のおそれのある種の保全戦略の概要

資料 3 生物多様性保全の推進に関する基本協定書

資料 4 平成 26 年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討業務

資料 5-1 類似制度に関する調査方針

資料 5-2 類似制度におけるインセンティブの整理（案）

資料 5-3 類似制度におけるインセンティブの個別事例

資料 6 公的機能と具体的な取り組みの整理

○環境省・中島課長挨拶

○委員及びオブザーバ挨拶

○座長の選出

全員一致で小宮座長を選出

小宮座長

動植物園等がもつ公的機能のうち、種の保存など比較的新しい機能は各園の自主的な取り組みであり、縁の下の力持ちである。今後ますます生物多様性保全に関わる役割が重要になり、具体的な取り組みとなるだろう。二年目にあたる今年度の検討会では、推進する公的機能について検討を進めたい。

○環境省より昨年度の振り返りおよび本年度業務について説明

- ・資料1「平成25年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会報告書」について
- ・資料2「絶滅のおそれのある種の保全戦略の概要」について
- ・資料3「生物多様性保全の推進に関する基本協定書」について

○事務局・三菱総合研究所より調査内容について説明

- ・資料4「平成26年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討業務」について

○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5-1「類似制度に関する調査方針」
- ・資料5-2「類似制度におけるインセンティブの整理（案）」
- ・資料5-3「類似制度におけるインセンティブの個別事例」

山本委員

経済的なメリットについて、与信・補助金・交付金はどの程度のスパンで運用されているのか。

事務局（滝澤）

確認し、資料に反映する。

打越委員

資料は良く整理されている。全国で様々な行政活動が行われる場合、法律ができることは限られている。法律は「～しなければならない。」「～できる。」という語尾になる。国が

メリットを与えるような「(国が) ～してあげる」といった文章はほとんどない。法律は民間の活動を縛る意味合いが大きい。実際、補助金を付けるなどのメリットを与える場合は法律ではなく、具体的なプロジェクト事業や法律に基づかない予算をとる。予算組と法律策定は一致していない。動植物園等を縛るものでなく、メリットを与える仕組みを考える上では法律策定は向いていない、ということだろう。

山本委員ご指摘の、制度の運用スパンだが、法律上で経済的なメリットを与えると既得権益が発生しやすいため、利益供与的な条項を入れることは望ましくないと考えられている。このため、年限付きの特別措置法等で対応することが多い。特別措置法の場合は、5年程度の年限を定めて、延長しなければ自動的に効力がなくなる。また、政権交代によっては1、2年で変わることもあり得る。予算、法律、特別措置法を理解した方がよい。

南川委員

規制緩和を考える上で、動植物園が受けている制約は何か。続いての議論で伺いたい。

○事務局・三菱総合研究所より動植物園等が持つ公的機能について説明

・資料6「公的機能と具体的な取り組みの整理」

環境省（坂本）

ここに記載されているのが全てではないだろうが、議論のたたき台としてまず整理を行っている。生物多様性保全以外の公的機能が重要ではないということでは決していない。例えば生物多様性保全以外の公的機能として、レクリエーション機能は日動水は5つの社会的役割の一つと位置づけ、重要であることは認識しており、それを否定するわけではない。この資料では、様々な機能を整理する上で、法律が関係する機能を仕分けてみた。前年度は植物防疫法や狂犬病法等もあがっていたが、法律の目的から見て適用除外は妥当ではないだろう。こちらの資料では、公的機能を制約する法律を挙げた。

他省庁所管の法律に定められた公的機能を環境省が主体的に推進することは難しい。環境省が所管している法律が制約していると考えられる公的機能や取組みを整理すると「生物多様性保全」をキーワードとして議論をすすめることがよいと考えるに至った。

小宮座長

昨年の検討会では公的機能全般を扱っていたが、今年は絞り込んでいる。委員としてはどうか。

山本委員

賛成である。日動水には87の動物園が加盟しているが、教育委員会の所管は3つのみであり公立園は国交省所管の都市公園に位置づけられたものが大半であり、生物多様性保全

以外の機能を中心に組み立ててきた歴史がある。今は生物多様性保全に関する機能の必要性がでてきているが、条例等で生物多様性保全への取組を位置づけたところはない。動物園は今まで縁の下の力持ちとして取り組んできた。それをきちんと位置づけ、インセンティブを与える方向で議論したい。

日本植物園協会（飯塚）

方向性としてはよいだろう。ただし「生物多様性」の定義は確認する必要がある。園芸文化の継承や希少品種保全は重要な取り組みである。「生物多様性」の対象となるのは野生種だけなのか。園芸文化の継承や希少品種は「生物多様性」の枠組みに入れていただけないか。

環境省（坂本）

生物多様性に関する機能とそれ以外の機能をどこで線引きするか、環境省内でも議論となった。もう一つ別にこの中間のカテゴリとすることも検討したが、環境省の施策の及ぶ範囲としてとりあえず分類した。なお、世界的な議論では園芸種も生物多様性の範疇に含まれている。

環境省（中島）

園芸文化の継承、希少品種保全を生物多様性に含めることは可能だが、環境省が所管する領域ではないため、生物多様性保全に関する環境省が所管する機能、生物多様性保全に関する環境省が所管していない機能、生物多様性保全以外の公的機能の 3 つのカテゴリに分ける必要がある。

小宮座長

園芸品種については文化財保護法の文科省が所管か。

環境省（坂本）

天然記念物に指定されていれば文化財保護法だが、それ以外は対象とされていない。園芸品種であっても扱いは異なる。

日本植物園協会（飯塚）

園芸品種については拠り所がない。江戸時代以降多くの方たちの努力で数々の品種ができた。環境省が所管することが難しくても、どこかが所管できないか。

南川委員

例えば春の七草は絶滅危惧種も含んでいるのではないか。

環境省（中島）

野生種は環境省の所管だが、野菜に分類されていると環境省所管ではない。

打越委員

生物多様性や環境保全といった定義を狭くすると環境省らしい取組みとなるだろう。また、対象も明確になる。一方で業界として自分たちの活動に拠り所が欲しいということも理解できる。しかし、定義を広くすると後で混乱する。そのため、定義としては広くとるべきではない。狭義の生物多様性保全の取組みと、それに繋がる環境教育や情操教育等に関する取組みをレベル分けしてはどうか。

上河原委員

概ね賛成であるが、園芸文化や希少品種の保全はグレーゾーンである、というのが現実だろう。

環境省（坂本）

資料 6 については簡素化のため、カテゴリに分けている。施策にする場合、法律に基づかないインセンティブならば線引きはもう少し広げられるだろう。線引きを厳格に決めるよりも、生物多様性保全をターゲットとする、ということにまずご同意いただきたい。環境教育のなかでも生物多様性に強く関連するものと、そうでないものがある。公的な機能の否定ではなく、今回の仕組みのターゲットとしては生物多様性にキーワードをおくということかどうか。

打越委員

どちらが重要ということではなく、上側は環境省ができる部分、下側は文科省等他の省庁と連携する必要がある機能、という整理だろう。公的機能を絞り込むことが目的ではなく、今回の検討について主眼とするものが生物多様性をキーワードとした機能、ということか。

環境省（坂本）

そうである

米田委員

生物多様性をキーワードとすることには賛成である。生物多様性の定義を考えると、生物多様性条約における定義が基本となり、園芸品種等もそこには含まれるため、言葉の定義と検討対象範囲との整理が必要ではないか。

また、環境教育は広い意味で生物多様性保全に含まれるだろう。野生生物観察会などくにそうだろう。生物多様性保全は幅広いものなので、今回ははっきりと、その中でも環境省として取り組むことができるものを中心とする、と言い切ってしまうてはどうか。

南川委員

行政的には、税法を改正するとなった場合、生物多様性に直結した機能に絞る必要がある。しかし、法的な整理に基づく支援ではない場合は幅広い機能を対象とできるだろう。法的な具体的なアクションが必要な場合と、それ以外のインセンティブ、例えば経済界へのアピールといったものを考える場合は対象とする機能も異なる。

小宮座長

昨年度は、根拠がないため動植物園等は生物多様性保全的な取組みが難しい、という課題意識があった。日動水は環境省に対して動物園水族館法制定を要望するとともに、基本協定の締結を働きかけた。その考え方について聞かせて欲しい。

山本委員

基本協定については、保護増殖事業の調整は日本動物園水族館協会で行うものの、実際に取り組むのは個々の動物園である。協定に基づく取組みについて一つ一つの実績を積み上げていく。法律制定の要望は、協会に加盟していない施設も含め、動物園水族館が生物多様性保全に貢献していくためには根拠が必要である。法的根拠があれば、個々の園も取組みが行いやすい。自治体はあまり積極的でなく、動物園水族館の設置条例に生物多様性保全は含まれていない。個々の園館と協会としての取組みは分けて考えたい。

環境省（坂本）

これからの検討では、根拠を作れるか、規制をどうするか、施策としてどう支援するか、を整理したいと考えている。

環境省（中島）

この検討会のきっかけは日本動物園水族館協会から環境省へ要望書を提出いただいたことである。公的な機能を動物園等が担っているにもかかわらず、法的な根拠がないことが課題であり、そのため法的な位置づけが必要ということが要望だったと思う。基本協定を結んだ時点で、社会的にある程度は位置づけられたと考えている。この上で、よい取組みを行うにあたって環境省の法律が規制となっている場合があるため、認定を与えて規制を緩和する仕組みを検討してきた。協定は日動水と締結したもので、認定は個々の園館に対するものになると考えている。

日本植物園協会（飯塚）

日本植物園協会も環境省との基本協定締結に向けて準備を進めている。来年の 6 月に日本動物園水族館協会とほぼ類似した協定を結びたいと考えている。

小宮座長

生物多様性をキーワードとして公的機能の対象を絞るということによいか。

南川委員

キーワードとして「生物多様性」を使わなければ環境省としては対応が難しいだろう。具体的分野の税制改革、規制緩和を打ち出してはどうか。法律に基づかない経済的メリットとしては、企業からの寄付金に税金がかからないようにするなどの仕組みも考えられるのではないか。例えば NY の植物園にはティファニーコーナーがある。日本だと、三菱コーナー等。COP10 を機に企業の CSR との連携できてきている。企業との繋がりも考えてはどうか。

打越委員

資料 5-2 において、民間にとって税制優遇は重要かもしれないが、日本の動植物園の多くは公的施設なので、税制優遇はあまり大きなメリットとならない。逆に民間の観光施設は劣悪な環境である場合が多いため、そこに税制優遇することは考えにくい。補助金のため予算を環境省が獲得することは難しいだろう。そう考えると経済的メリットは難しくなる。褒章も NPO 等がかなり取り組んでいる。ただし、環境大臣からの褒章となると確かにインパクトはあるかもしれない。結局、規制緩和がメリットとして非常に大きいのではないか。その中でもワシントン条約は国際的な条約なので環境省の一存では規制緩和できないことなどを考えていくと、環境省が所管している法律で、動植物園の運営において、規制緩和を求められるものとしては、動物愛護管理法があがるだろう。非常に良い取り組みを行っている園において、動物愛護管理法の煩雑な手続きを一部緩和することが考えられる。ただし、もし動物愛護管理法の規制を緩和するとすると、多方面の意見を聴きながら慎重に進める必要があるだろう。

環境省（坂本）

議論開始時は動物愛護もキーワードとして含まれていた。しかし、例えば環境教育において素晴らしい取り組みを行っているからといって、動物の飼育に関する規制緩和を行ってもよいということにならないだろう。そのため切り離して考えたい。

英国では動物園法があり、基準をクリアしなければ動物園と名乗れないが、業法のような既存施設の活動を制約する仕組みは想定していない。

南川委員

規制緩和の議論を除外する分野を始めから作らないほうが良いだろう。動物愛護管理法の規制緩和についても検討は必要だろう。

打越委員

他に規制となっている法律があるのか。

山本委員

例えば種の保存法が障壁となり、繁殖のための動物の移動等が煩雑になっている。現場では大きな問題である。

打越委員

緩和すると良いと思われる規制を整理できないか。

日本植物園協会（飯塚）

植物種を複数園で分散して保有し、保全する努力をしている。しかし野生種子を採取するためには、6～7種書類作成が必要であり、認可まで3ヶ月かかる。種子採取を認可された時期と結実シーズンがずれてしまうこともある。手続きは必要だと思うが、簡素化することで認可までのスピードを上げられないか。

環境省（坂本）

動物愛護管理法について、まったく検討を行わないという意味ではない。ただ、動物愛護管理法の中で議論する方が良いのではと思っている。動物愛護管理法の基準を変えることは考えていない。規制緩和をともなうインセンティブを与える取組みを行っている動物園、規制緩和ではないインセンティブを与えるべき取組みを行っている動物園という整理になるのではないか。動物愛護管理法で動物取扱業者の取扱を定めた際に、動物園が動物商と同じカテゴリーとされることに不満があったことは承知しているが、動物園と動物商を区分する根拠を見いだせなかったと聞いている。例えば、この取組で認定された園については、動物愛護法において第3種動物取扱業のようなカテゴリ分けをし、別な扱いをする根拠ができるのではないかと感じている。動物の飼育基準について、動物愛護管理法とは別に、新しい仕組みの中で動物愛護管理法の適用除外をしていくことは難しいと感じている。

南川委員

特定の法律についての規制緩和については検討からはずす、ということでは規制緩和の議論が進みにくくなる。生物多様性の取組みの観点で複数の法律について検討できないか。

打越委員

限られた期間および人数のこの委員会で成果を出すには、希少種繁殖など生物多様性保全に直接関係する行動を規制する仕組みの緩和に絞って、検討をした方がよい。

環境省（中島）

この認定制度ができるのと、加盟園内部に認定されているところ、していないところと区別ができてしまうが、本当にそれでも協会として良いのか意見をいただきたい。

日本動物園水族館協会（荒井）

日動水に加盟を希望する施設は、加盟の際に審査が行われる。その審査をクリアした施設間でランク分けすることは難しい。

日本植物園協会（飯塚）

加盟している 110 園で状況は様々で、良い、悪いといった評価は難しい。日本植物園協会では、現在は加盟基準を緩め、目的と事業に賛同する場合は園の入会を承認しており、幅広く加盟していただいている。種苗メーカーの公開空地や大学キャンパスを植物園として入会を認めている事例もある。そのため、日動水以上に、加盟園の評価は難しい。

山本委員

施設の良い、悪いの評価ではなく、施設が持つ公的機能の評価であるべきだろう。

打越委員

例えば協会でチェックリストという形で、公的機能を評価するための客観的な物差しを準備してはどうか。

山本委員

物差しを環境省等と共有するという事だろう。

打越委員

チェックリストの作成ならば反対は少ないのではと考えられる。

南川委員

法律に基づき規制緩和をするのであれば、何らかのメルクマールは必要である。

山本委員

チェックリストで基準点を設ける等がよいだろう。良い・悪いという言葉が一人歩きすると大きな誤解へ繋がるので、注意が必要である。

小宮座長

生物多様性保全に関する公的機能に着目するという方向へ議論をしばってよいか。

環境省（中島）

現時点では環境省所管ではない領域も生物多様性に関する公的機能に含め、検討の範囲とするが、今後の制度を考えるうえで少し異なる扱いになる可能性がある、とご理解頂きたい。

南川委員

規制緩和をする場合は生物多様性の定義を厳密に考える必要があり、取組みの限定列挙となるだろう。ただし経済界から寄付金を募る等のインセンティブの場合は定義を幅広くしてよいだろう。インセンティブによって定義を変えてはどうか。

上河原委員

全体的に同意する。私のところのゼミ生が卒論課題として、動物園の課題について取り組んでおり、87の動物園へアンケートをおくり60%の園館から回答をいただいた。次の検討会にて紹介したい。

米田委員

法律や手続き関連における動植物園等の課題の一覧表をもとに議論ができるとよい。

打越委員

生物多様性保全の機能や取組みも様々ある。各施設でも得意不得意がある。このテーマではこの施設が得意、といった一覧があると議論が進むのではないか。

環境省（中島）

インセンティブを受けられる園と受けられない園に分かれることが協会内部で認められるのが懸念される。インセンティブが特定施設に付与されることに反対がないか、協会内や他施設から理解を得られるよう、じっくり検討を進めたいと考えている。

打越委員

公的機能を一本化せず、各施設がそれぞれの特徴に応じてこれが得意、不得意といった評価基準をつくることが重要ではないか。

山本委員

世界的に動物園水族館における動物福祉や倫理に関する基準が引き上げられる傾向にあるため、評価基準についての議論は、その進行度合いも踏まえる必要がある。

小宮座長

協会内部での理解も得られるよう、各協会にはしっかりご説明いただく必要があるだろう。

環境省（中島）

認定基準やインセンティブ等についての具体的な検討を行うのは来年度以降と考えている。今年度の検討会は考え方の整理になるだろう。性急に結論を出すのではなくゆっくり議論を進めていきたい。

以上