



Title	博物館としての動物園のあり方 : 日本の法制度から見る動物園の社会的役割
Author(s)	陳, 曦
Citation	研究論集, 23, 139 (左) -162 (左)
Issue Date	2024-01-25
DOI	https://doi.org/10.14943/rjgshhs.23.l139
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/91088
Type	departmental bulletin paper
File Information	09_rjgshhs_23_p139-162_l.pdf



博物館としての動物園のあり方

— 日本の法制度から見る動物園の社会的役割 —

陳 曦

要 旨

本稿の目的は、日本の動物園に関わる法制度の歴史の変遷、そして先行研究が欠如している 2013 年からの日本動物園水族館協会（JAZA）と環境省による動物園水族館法の制定に向けた動きを概観し、動物園が求められる社会的役割の変化を明らかにすることである。日本において、博物館法は、動物園を社会教育施設として位置付け、すなわちその機能と役割を規定する最も重要な法律である。1951 年に制定される前から多くの反対の声があったにもかかわらず、海外と日本において動物園が博物館の付属施設として位置付けられていた歴史、そして古賀忠道と棚橋源太郎の努力の影響で、動物園は博物館法の対象となった。JAZA をはじめとする動物園関係者は、博物館法において動物園等の役割を明確に規定するように提言したが、2008 年と 2019 年に行われた 2 回の博物館法改正の内容には全く反映されなかった。一方、JAZA と環境省は 2013 年から動物園水族館法の制定に向けて働きかけ、結果的に失敗したといえるが、動物園の社会的役割について国のレベルで議論を始めたことで、動物園の生物多様性保全という役割が動物園の所管を担う各自治体によって重視され始めるようになったことが分かった。

1. はじめに

法規則は、社会を統制するルールであり、人々が安全で平和に共生できることを保証し、良い行動を実践させるように大きな役割を果たしているといわれる。動物園も、様々な条約、指令、法律、勧告が絡み合った体制のもとで運営されている（Hosey 2011：51-52）。

日本において、動物園は 1951 年に博物館法が制定されてから、博物館の一種として位置付けられ、社会教育の役割が求められている。しかし、博物館法において「動物園」「水族館」のような直接に動物園を言及する言葉がなく、動物園は多くの自治体によって公園として扱われて

いることが現状であり、行政の混乱によって経営に苦しむ動物園が少なくない。その一方、過度の天然資源開発等の人間活動によって、全世界の10%~30%の野生動物が絶滅の危機に瀕しており、野生動物を展示する施設として、生物多様性危機に最も敏感であるとされている動物園は、生物多様性保全に関わる社会的役割がますます重要視されるようになった。特に海外の場合、法律によって生物多様性保全を動物園の目的として規定する国は少なくない。世界に立ち遅れた日本においても、2013年から、生物多様性保全の役割を明確に規定する動物園水族館法の制定に向けた検討が始まった。

このような経緯があるにもかかわらず、これまでの先行研究は、動物園の目的論あるいは経営状況に集中し、法制度の視点から博物館としての動物園が果たすべき社会的役割についての研究は筆者の個人的な観点を述べるような論説がほとんどである。また、動物園に関わる法制度、特に2013年からのJAZAと環境省による動物園水族館法の制定に向けた動きを系統的に整理し、動物園が求められる社会的役割を客観的に分析する研究が欠如している。

本稿は、博物館・動物園関係の雑誌論文、書籍等の文献、そして環境省、文部科学省などがインターネットに公開している法律条文、会議資料及び会議録を基に、日本の動物園に関わる法制度の歴史的変遷、先行研究が欠如している2013年からのJAZAと環境省による動物園水族館法の制定に向けた動きを概観し、動物園が求められる社会的役割に関する役割の変化を明らかにすることを目的とする。なお、本稿の研究対象である動物園の範囲は、動物園と水族館をはじめ、教育を目的とし、生きている動物を公開展示するすべての施設を含む。

2. 博物館法における動物園・水族館の社会的役割

1951年に制定された博物館法によって、動物園は博物館として扱われることが規定され、70年後の現在まで至った。動物園は博物館であることに対する社会的認識が低いにもかかわらず、博物館法は動物園を社会教育施設として位置付け、すなわちその機能と役割を規定する最も重要な法律である。本節では、博物館法制定時の議論を巡り、動物園が博物館法の対象になった経緯、そして2008と2019年の博物館法改正が行われる前の議論を中心に動物園の社会的役割について考察する。

2.1 博物館法制定時の議論

博物館法は1951年に制定され、1952年から施行されたが、博物館法の制定の動きは明治期における博物館令制定への芽生えに遡ることができる。1899年の「図書館令」の公布をきっかけに、博物館関係者が博物館令の草案を作成し、文部省普通学務局に提出したが、博物館長の官等（官位）の問題に対して不満を持つ博物館関係者の反対によって最初の博物館令の制定が失敗に至った（椎名2011:7）。動物園はこの博物館令の対象になったかどうかは関連資料がな

く確認できなかったが、『博物館年表』の記録によれば、1917年3月に文部省通学学局が公刊した『常置教育的観覧施設状況』のうち、1916年の教育上有益な観覧施設の現状に関する報告においては、動物園、水族館が記録されている（椎名 2014：64）。少なくとも博物館法制定の35年前の1916年では、動物園、植物園、水族館は博物館に類似する施設として認識されていたことが確認できた。

最初の博物館令制定の動きが失敗した以後、博物館関係者の間では博物館令の制定を未だ諦めず、特に博物館事業促進会（現在の日本博物館協会）が1928年に創設されてからは、日本博物館協会は文部省の協力を得て、博物館令の制定を積極的に推進し、最終的に1940年の「博物館令（勅令案）」に繋がった。今回の博物館令は施行日まで決定されたが、戦争の影響で前回と同じく施行まで至らなかった。その一方で、1940年10月7日文部省によって開催された「博物館令制定ニ関スル協議会」の会議資料として「博物館令（勅令案）」「博物館令施行規則（省令案）」「博物館ノ設備及経営ニ関スル事項（告示案）」「公立博物館職員令（勅令案）」の4案が残され、会議資料として日本における条文化された最初の博物館法案になった。上述の4法案では、動物園・水族館も博物館の一種として位置付け、詳細な規定がなされていることから、文部省は動物園・水族館を含めた博物館令を考えていたことが分かった。一方、1941年に、熊本市動物園で開かれた日本動物園水族館協会第二回総会並びに協議懇談会において「博物館令に対する協会の態度」が協議事項となり、日本博物館協会側も同年7月の京阪地方博物館関係者懇談会において、「動植物園、水族館をも博物館令で律することの可否如何」が中心議題となり討議された。どの会議においても、博物館令に対する意見は二つに分かれ、動植物園・水族館は社会教育施設として美術館等と共に文部省の所管として博物館令の対象になるのは当然であると主張する論者と、動植物園・水族館は厚生施設であり、教育委員会の所管になると制約を受けるので反対する論者が、互いに譲らなかったと記されている（瀧端 2014：40）。

また、川崎（2008：90）によれば、動植物園・水族館側が博物館として扱われたくないもう一つ理由は入館料の問題であった。社会教育施設である博物館は、原則的に入場無料とされていた。しかし、当時の調査によれば、1947年から1948年の一年間の動植物園・水族館の入館料は億を越えた額となり、動植物園・水族館は国民の憩いの場として、設置者にとっては財政的に魅力的な施設であった。そのため、入場無料になることは動植物園・水族館にとってはありえないことであった。

この動植物園・水族館を巡る論争は、1951年の博物館法の制定まで続いており、反対の声が多かったにもかかわらず、最終的に動植物園・水族館は博物館法の対象になるようになった。その理由として、博物館の附属としての日本国内外の動物園の歴史、そして棚橋源太郎と古賀忠道の努力が挙げられる。

海外においても、日本においても、動物園は博物館の付属施設として始まった。村田（2021：13）によれば、幕末にパリ万国博覧会参加の準備をするためにパリのメナジェリーを訪れた田

中芳男、文久遣欧使節の一員として同様に訪れた福沢諭吉、そして岩倉使節団の一員として欧米の動物園を視察した久米邦武は、先進国の文化施設である動物園に注目していた。特に1862年にフランスなどを巡った竹内下野守保徳使節団の一行に同行する福沢諭吉が帰国後に刊行し、当時の知識階級に愛読された『西洋事情』においては、その初篇の中に「博物館」という見出し項目があり、そこでは博物館を①ミネラロジカル・ミュージアム、②ゾーロジカル・ミュージウム、③動物園、④植物園、⑤メヂカル・ミュージエムの4種に分けて解説している(椎名2014:2)。特にヨーロッパにおいて、動物園も博物館の一種として認識されていること、そして博物館という概念が海外から日本に持ち込まれた頃も、動物園を含めていたことが推測できる。また、村田(2021:13-14)は、田中らの動物園視察の経験が、博物局の開設と書籍館(図書館)および植物と動物を研究し展示して、その知識を国民の間に広める役割をもつ博物館の構想へ繋がったと指摘し、博物館や植物園や動物園や図書館がそれぞれ別個もしくは単体で存在するのではなく、有機的に結びつけられた社会装置であると主張した。それに加えて、1862年にロンドン動物学協会が発足した時、全13項にわたる決議文の第2項に「協会が留意するのは、次の諸目的の志向：生きている動物のコレクションを形成すること。比較解剖学的コレクションによる博物館を形成すること。関連する文献による図書館を形成すること」と記載されていることが、博物館と動植物園と図書館が結び付けられた一つの社会装置の思想に繋がったと述べた。その思想を受けて、1882年に、日本において最初の動物園である上野動物園は、農商務省博物館(現在の東京国立博物館)の附属施設として、上野公園内に開園した。農商務省博物館付属動物園について、菅谷(2004:468)は、長きにわたる鎖国政策などもあり欧米の博物館や動物園のように圧倒的な博物資料、そしてそれに基づく知的集積のないままにスタートを切らざるをえなかったが、外形的には博物館の一施設であり、自然系博物館を目指して開設されたことは間違いないと評価した。以上の理由から、博物館の附属施設としての歴史を持つ上野動物園、特に博物館法制定当時、上野動物園園長を務めた古賀忠道は、動物園・水族館を含めた博物館法の成立に努力した。

また、『上野動物園百年史』の記述によれば、上野動物園が1955年に博物館相当施設に指定された後、古賀園長は国際動物園長連盟総会ならびに各国動物園視察状況の報告を行い、むしろ動物園は博物館とともに歩み、教育・調査研究の機能をさらに向上させることの必要性の認識を高める結果を生み出した。そこで、各地の動物園でも、文部省による博物館相当施設の指定を受けることを進んで求めるような傾向が強まったと記されている(東京都恩賜上野動物園:275)。このように、上野動物園を代表する古賀園長は、動物園・水族館を博物館法に包含させるように積極的に動いたことが推測できる。

博物館の附属施設としての動物園の歴史と、古賀をはじめとする上野動物園の努力以外、棚橋源太郎も動物園を含めた博物館法の成立に大きな影響を与えた。棚橋源太郎は、1906年1月に東京高等師範学校附属教育博物館主事を務め、その後は東京博物館長、赤十字博物館長、博

物館事業促進会（日本博物館協会）の常務理事などとして、博物館事業の振興に捧げ、棚橋なくして博物館法は成立しなかったとも言われる（椎名 2011：8）。博物館法制定当時、棚橋は、1928 年の博物館事業促進会の設立当初から個人の興味関心によって『博物館研究』誌上に動物園・植物園・水族館に関する記事を積極的に取り上げ、これらも博物館類似施設と考えていた。これは棚橋の理科教育者としての興味関心、海外事例を知ることによって生じた戸外博物館及びジオラマ式陳列（生態陳列）への興味によるものではないかと、瀧端（2014：38）は推測した。それだけでなく、棚橋は 1950 年 1 月頃に「博物館動植物園法」を起草、立案の趣旨として、「この法案で、動植物園をも博物館と一緒に取扱ったのは、その経営の目的、運営の方法等において、両者間にほとんど差異を認めないからである」と記し、博物館と動物園の違いは、展示物が剥製の標本か、活きた動物であるかの一点のみと主張した。それに加えて、棚橋は同年 5 月に、日本博物館協会の『会報』第 9 号に「博物館と動植物園とはなぜ同一法で律するを可とするか」をタイトルとした所論を発表し、動植物園も博物館の一種であり、博物館法の対象であるべきと強く主張した。棚橋によれば、動物園等と博物館とは同じく「実物的教育及び学術研究の機関」であり、あえて両者の違いを言うとして、前者は「活きた動植物を飼育栽培展示している」のに対して、後者は「標本・模型・絵画などの保存展覧である」という「一点に過ぎない」と述べた。その具体的な論述を見ると、まずは、収集された資料の展示を通じて、「学芸教育上の使命」を果たすための「展示の場所・研究室・観衆の休憩喫茶室のような有形的設備」から、「これ等設備を学芸教育の上へ利用する方法」、「これに従事する従業員の素養資格等」まで、動植物園も博物館も異なるところはほぼなかった。次に、棚橋は戸外博物館と公園博物館を典型的な例として挙げ、博物館も野外展示を設置し始めることで、動植物園と接近交錯して、ほとんど区別できないと述べた。

以上のように、営利を目的とした遊園地的・見世物的な当時の動植物園・水族館の運営を念頭に、文部省側は博物館法の対象から外すことを試みるが、日本における博物館の付属施設としての動物園の歴史を踏まえ、さらに古賀と棚橋の努力によって、最終的には博物館及び類似施設の持つ多様性から、一定の要件をかなえたものに博物館法を適用する方向へ舵を切った。そのため、1951 年の「博物館法法案」の段階で、法令の中に存在した「動物園、植物園」という語句が、その後の衆議院法制局最終決定案においては姿を消して、「保管又は育成し」の文字のみが残された（瀧端 2014：43-44）。

そこで、反対の声がありつつ、博物館法の成立にともない、動物園・水族館が博物館の一種として位置付けられ、文化施設かつ社会教育施設の役割が求められるようになった。

2.2 2008 年と 2020 年の博物館法改正

博物館法は 1951 年の制定から現在までの約 70 年間に於いて、社会の変化及び他の法律の改正に伴い、数回の改正が行われた。その中、法律の条文に対して少し修正するか、または記述

を加える場合が多く、初めての大規模な見直しが行われたのは2008年の博物館法改正となっている。また、博物館法の目的や博物館の事業、博物館の登録の要件等の見直しを行った2020年の法改正も多くの議論を呼んでいた。

2.2.1 2008年の博物館法改正

2008年6月11日に公布された「社会教育法等の一部を改正する法律」において、博物館法に関する規定の整備として、博物館の運営状況に関する評価及び改善並びに関係者への情報提供、学芸員等に関する資格所得要件の見直し及び資質向上等に関する改正を行った。また、博物館資料に「電磁的記録」を含むことを明示、博物館の事業に社会教育における学習の成果を活用して行う教育活動の機会を提供する事業を追加した（椎名2014：226）。

以上に挙げた法改正の内容は、動植物園等について全く言及していなかったが、法改正が行われる前に、2007年度文部科学省が委託した地域と共に歩む博物館育成事業「日本の博物館の動向にかかる総合調査研究」の一環として、日本動物園水族館協会（JAZA）は動物園・水族館の現状を把握し、さらに博物館としてふさわしい姿を描きだす基礎資料を提供するために、日本国内の動物園・水族館総計206園館を対象にアンケート調査を行い、また、イギリスとアメリカに委員を派遣し、両国の動物園・水族館に関する制度の実態について聞き取り調査を行った。その後、国内外の調査の結果を報告書にまとめ、「今後の課題～動物園・水族館のあるべき姿～」を主題に提言書を作成した。

調査が行われた当時、文部科学省は「これからの博物館の在り方に関する検討協力者会議」を開催し、現行博物館法の問題点そしてこれからの博物館の在り方について検討していた。会議において多く議論された博物館登録制度に対して、動物園・水族館の現状と意見はJAZAの報告書の内容の一部にもなった。調査対象となった園館のうち、登録博物館であった計11園館に対して、登録博物館に申請した理由を聞いた。「生涯学習施設として活動をより充実するため」「博物館活動を積極的に行うため」「設立主旨が博物館登録に合致したため」「教育施設としての位置付け」「文部科学省からの補助金を受けるため」「県教育委員会が設置した博物館であるため」などの回答があった。また、登録博物館になったメリットとして、「学芸員が正式に配置でき社会的信用が得られ」、「職員の意識向上に役立つ」、「知名度が上がった」、「教育施設としての立場が明確になった」、「文部科学省からの補助金を受けることができた」が挙げられた。登録博物館以外の園館の登録していない理由としては、「登録基準を満たしていなかった」が40%を占めた。その中で、67%の園館は、満たしていない基準として委員会所管でないから」を挙げた。登録博物館の次に、博物館相当施設であった動物園・水族館に申請した理由と相当施設になるメリットを聞いた結果、「社会教育施設としての位置付けを明確するため」と「社会的地位の確立」が挙げられた（日本動物園水族館協会2008：46-48）。以上の結果から見れば、日本の動物園・水族館は博物館として、すなわち教育施設として位置付けられたい意志が強く、

所管によって登録基準を満たしていないだけで登録博物館になっていない園館が多かったことが分かった。また、登録制度以外の博物館法関連の調査結果として、動物園・水族館の教育機関としての位置付けが弱い、法的にも社会的にも動物園・水族館の重要さの認知度が低い、もう少し動物園水族館の存在価値を認識してほしいといった意見もアンケートの自由記述の回答に多く見られた（日本動物園水族館協会 2008：50-51）。

一方、日本国内の動物園・水族館の現状調査結果を補完すべく、先進国における動物園・水族館の登録、許可、認定等の諸実態についての聞き取り調査結果をまとめると、英国では動物園免許法の基準による免許制をとり、米国は業界団体である AZA（動物園水族館協会）の自主的な認定基準による認定制を採用している。両国の基本理念の違いがあり、英国の免許法は「必要最低基準（minimum standard）」としてとらえ、アメリカの認定基準は「より高い基準（higher standard）」を目指していることで全く対照的である。しかし、どちらもより高い基準を目指して、常に基準を改定していることが類似している（日本動物園水族館協会 2008：65）。海外の先進国のように、日本においても、動物園・水族館を明確に位置付けること、また動物園・水族館の最低基準もしくは認定基準を設定する制度を今回の法改正の内容に入れたいという JAZA の期待が覗かれると考えられる。

それだけでなく、JAZA は「今後の課題～動物園・水族館のあるべき姿～」という提言書を取りまとめ、文部科学省で検討されている新たな博物館法の改正、および新たな登録博物館制度の基礎資料になるように期待していた。この提言書において、JAZA は、地球環境の悪化により多くの野生動物種が絶滅の危機に瀕している社会背景を踏まえて、生物多様性保全の場としての動物園・水族館の役割を強調し、そのうえ、年間七千万人以上の来園館者に自然環境の保護の必要性や、命の大切さを伝えていくことも重要な使命であるとしている。具体的な内容として、従来のレクリエーション、教育、研究に加えて、JAZA は今後の動物園・水族館に求められる保全計画と動物福祉という二つの役割の重要性について述べた。JAZA によれば、動物園は野生からの動物や水族の収集は最小限にするとともに、希少種について繁殖計画や種の保存計画を確立し、それに基づいた繁殖環境の整備と実施に取り組む必要がある。また、生息環境をできる限り再現し、動物や水族の生態、行動、生理、福祉に十分配慮した飼育環境と展示空間を整備する上で、入園館者や一般社会へメッセージを込めることが望ましいとされている（日本動物園水族館協会 2008：69-70）。

そこで、JAZA は、学術資料の収集・保存・展示という一般の博物館の定義だけでは現在の動物園・水族館の役割は十分に発揮できないため、博物館法において動物園等の役割を明確に規定するように求めた。しかし、文部科学省は JAZA の大きな期待を込めた提言について全く聞き入れず、英米の先進国のような動物園認定制度も、動物園の生物多様性保全の役割についても、どちらも 2008 年の博物館法改正の内容には反映されなかった。この結果はやはり、その後の 2013 年に JAZA は環境省に向けて動物園水族館法の制定を求めること、そして後述の 2019

年からの新たな法改正に向けた検討の際の動物園水族館関係者の対応に大きな影響を与えたと推測できる。

2.2.2 2020年の博物館法改正

前述のように、2008年の博物館法改正は、動物園水族館関係者だけでなく、他の館種の意見もほとんど反映されず、多くの博物館関係者にとっては失望の結果だと言えよう。それ以後、新たな法改正を求める声も博物館関係の雑誌に次々と現れ、ICOM京都大会が開催された2019年に、新たな法改正に向けた議論が本格的に始まった。同年11月には、文化庁が「博物館の振興に関する事項について調査審議を行う」ために、文化審議会に博物館部会を設置した。具体的な検討内容として、①前回の博物館法改正のフォローアップとそれを踏まえた課題の整理、②ICOM京都大会を契機として議論すべき課題の整理、③その他博物館の振興施策に関する審議という三つの観点が挙げられ、これらの課題整理を受けて、どのような政策が必要か、具体的な議論が必要とされていた。また、博物館部会の設置当初は、博物館に期待される役割として「社会教育・文化に係る取組を充実しつつ、多くの人に親しまれる魅力ある博物館づくり」を設定し、特に博物館の館種の多様性を踏まえた配慮の必要性について言及した。

しかし、それから2019年度の博物館部会第2期（計3回）においては、地方博物館の現状と支援、また学芸員養成制度の現状と課題についてしか議論されず、館種の多様性に関連する内容は議論の中で全く出てこなかった。また、2020年度の博物館部会第2期においても、第5回に入ってから初めて、今回の博物館部会においてだけでなく、これまで博物館の現状と課題を検討する際、「動物園、水族館、そして植物園に対する施策をほとんど講じてこなかった」現状について指摘し、日本動物園水族館協会等の関連団体を本会議に招き、もっと集中的に動物園・水族館・植物園の議論を行わなければならないことが認識されるようになった。そこで、2020年度末において、博物館法の改正に向けて、これまで博物館部会で行われた博物館の在り方について様々な観点からの議論を踏まえて、登録制度をはじめとする「博物館法制度の在り方について具体的な検討を集中的に行う」ため、博物館部会の下に「法制度の在り方に関するワーキンググループ」が設置された。

第1回から第5回の法制度の在り方に関するワーキンググループの検討結果、そして2021年度の第3期博物館部会の第1回の検討結果をまとめた報告書として、2021年7月30日、「博物館法制度の今後の在り方について（審議経過報告）」が公開された。そして、第6回と第7回において、博物館法の対象となる様々な館種を代表する団体に、ヒアリングという形でこの審議経過報告の内容に対する意見を聴取した。この報告書において、動物園等の館種に関して、以下の内容が記述されている。

動物園、水族館、植物園、プラネタリウム等については、博物館法の制定当時から、博

物館として位置付けられ、様々な役割が期待されてきたものであり、近年は、自然と人が共生できる持続可能な社会の実現という観点からも、重要な役割が期待されている。これらの館種については、引き続き博物館法における重要な一部として、検討を進めるべきである。（文化審議会博物館部会 2021a：3）

つまり、博物館として位置付けることを前提に、各関連団体に意見を聞いたので、各関連団体が出した意見書は主に博物館登録制度、学芸員制度、そして博物館法と博物館の定義についての内容となった。

ヒアリング対象となった関連団体のうち、日本動物園水族館協会と日本水族館協会は、生きている動物を展示する施設として意見書を出した。日本動物園水族館協会は、動物園・水族館を博物館の一種と認識している人はそれほど多くないという現状について指摘し、その原因は現行の博物館法が直接に動物園・水族館に言及していないことにありと述べ、国民に動物園・水族館も博物館の一種であることを理解してもらうために、法に動物園・水族館の文言を入れてもらいたいと述べた。また、学芸員制度について、動物園・水族館で働く職員に学芸員資格を持っている人はいるが、学芸員として採用されている職員はないと述べ、動物園・水族館において学芸員制度の存在意義を問うた。一方、日本水族館協会は日本動物園水族館協会と同じく、今回の博物館法改正により、水族館が博物館であることを国民に認識させ、そして認められる必要性を述べた。それに加えて、日本の水族館及び水生生物の飼育施設が博物館（博物館相当施設も含めて）となっている数は限定的であるという現状について指摘したが、環境・科学的展示のみならず、漁業や食文化など文化人類学的な視点や食育やリサイクルなど多様な視点からの情報を提供することができる社会教育施設としての水族館の可能性を主張した。

その後、2021年8月には、文部科学大臣から文化審議会に対して「これからの時代にふさわしい博物館制度の在り方について」の諮問がなされ、これからの時代に求められる博物館の役割や経営と活動の改善・向上を促進するという観点から、博物館登録制度の在り方を中心に審議することが求められた。博物館部会は、この文部科学大臣からの諮問を受けて、これまでの議論を「博物館法制度の今後の在り方について（答申）」として取りまとめた（文化審議会博物館部会 2021b；2021c）。この答申は主に、これからの博物館に求められる役割と登録制度の変更方向を中心にまとめられ、前述の日本動物園水族館協会をはじめとする館種の意見はほぼ反映されてないともいえる。

この答申において、これからの博物館に求められる役割について、動物園を含むすべての館種の博物館は、博物館法制定時からの資料の収集・保管、展示・教育、調査・研究という3つの基本的な使命を引き続き維持するように決めた。そのうえ、博物館の①まちづくり・国際交流、観光・産業、福祉等の関連機関との連携を通じて、博物館の文化施設としての役割の明確化、②文化財をまちづくりに活かすなど、地域文化財の計画的な保存・活用の促進を図る機関

としての役割, ③博物館の文化観光拠点施設としての役割の多様化・高度化についても強調された。

また、博物館の今後必要とされる役割・機能として、a) ICOM 京都大会で提唱された「文化をつなぐミュージアム (Museums as Cultural Hub)」としての地域のまちづくりや産業活性化、社会包摂、人口減少・過疎化・高齢化、地球温暖化や SDGs など社会的・地域的課題と向き合うための場、b) 実物(もの)に触れる感動など、文化芸術や自然科学の気付きや発見の共有の場、c) デジタル技術等を活用した新しい鑑賞・体験モデルの構築も挙げられた。以上の三種類の博物館の役割に対して、博物館部会は1)「守り、受け継ぐ」資料の収集・保存と文化の継承、2)「わかち合う」資料の展示、情報の発信と文化の共有、3)「育む」多世代への学びの提供、4)「つなぐ、向き合う」社会や地域の課題への対応、5)「営む」専門人材の確保、持続可能な活動と経営の改善向上という5つの方向性を出し、それぞれの館が自らの役割・機能を認識・確認しながら、その活動と経営を継続的に改善・向上し続ける必要があると述べた。

上記の内容を踏まえて、2022年の第208回国会において、博物館法の一部を改正する法律が成立し。今回の法改正は、法律の目的や博物館の事業、博物館の登録の要件等を見直しのみ行われ(文化庁2022)、2008年の法改正と同じく、動物園等の施設の意見は反映されないまま、2023年4月1日より施行するようになった。

3. 動物園水族館法制定への試み

日本において、動物園は博物館法によって博物館として位置付けられるのに対して、イギリス(英国動物園免許法)やヨーロッパ(EU 動物園指令)をはじめ、動物園に関する独自の法律を持つ国は海外に少なくない。そのうち、韓国は2013年から動物園水族館法の策定をめぐる議論が始まり、「動物園及び水族館の管理に関する法律(動物園水族館法)」(法律第14227号)が2017年5月30日から施行された。日本においても、2008年の博物館法改正の結果を受けて、韓国とほぼ同じ時期で動物園水族館法の制定に向けて働きかけた。結果的に、動物園水族館法の制定は実現できなかったが、動物園・水族館の社会的役割について国のレベルで議論を始めたことで、動物園の生物多様性保全という役割が動物園の所管を担う各自治体によって重視され始めるようになった。

本節では、後に動物園水族館法制定への試みにおいて最も重要な役割を果たした日本動物園水族館協会(JAZA)と環境省の2013年までの取り組みを整理し、動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会における動物園水族館法の制定に向けての検討過程と結果、そしてもたらした影響について考察した。

3.1 日本動物園水族館協会（JAZA）と環境省の取り組み

日本の動物園・水族館をとりまとめる団体として、公益社団法人日本動物園水族館協会（JAZA）が挙げられる。1939年に任意団体の日本動物園協会として発足し、翌年水族館を加えて日本動物園水族館協会と改め、1965年に社団法人、2012年に公益社団法人に移行した。JAZAは、動物園・水族館事業の発展振興を図ることにより、文化の発展と科学技術の振興並びに自然環境の保護保全に貢献することを目指した活動を行っている。2012年に公益社団法人に移行する時から、JAZAは、社会貢献と国際貢献を今後の動物園・水族館の主要事業とすることを決定した。

JAZAは、動物園・水族館の「教育」、「レクリエーション」、「調査研究」、「自然保護」を動物園の社会的役割として位置付けている。1988年に種の保存委員会を設置し、以降、種の保存事業をJAZAの主力事業としてきた。2012年の公益社団法人化に伴い、「動物園、水族館の発展振興を図ることにより、文化の発展と科学技術の振興並びに自然環境の保護保全に貢献し、もって人と自然が共生する社会の実現に寄与する」（定款第3条）ことをJAZAの目的に設定し、地域委員会、教育普及委員会、生物多様性委員会等を設置する機構改革を行い、従来の種の保存の取り組みから生物多様性保全の取り組みへと拡大発展させ、これまで以上に力を入れるようになった。

2013年には、動物園・水族館は、いのちの素晴らしさ、力強さ、はかなさ、大切さ、を実感し、学び、伝える「いのちの博物館」であることを掲げた「JAZA10年ビジョン」を策定し、生物多様性保全や環境教育を通じた社会貢献、世界の組織と連携した地球生態系や種の保全事業への貢献、飼育展示動物の持続的維持等に寄与する路線決定と、それに向けた組織改革及び事業計画を進めた（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013a；2014a）。

一方、持続可能な社会の実現に向けて、気候変動をはじめとする環境政策に取り組む政府機関として、環境省の自然環境局では、1995年に最初の生物多様性国家戦略が制定されてから、「原生的な自然から身近な自然までそれぞれの地域に応じた自然環境の保全を行い、自然とのふれあいの推進を図るとともに、生物多様性の保全や野生生物の保護及び管理、国際的取り組みの推進など」¹の施策を進めていた。

また、2008年に生物多様性基本法が制定・施行されてから、環境省では「生物の多様性の保全及び持続可能な利用についての基本原則を明らかにしてその方向性を示し、関連する施策を総合的かつ計画的に推進する」ことを目指し、絶滅危惧種の生息域外保全方策の検討を開始し、適切な生息域外保全の推進を図ってきた（環境省 2008：2）。

環境省（2009：6）によれば、生息域外保全は、生物や遺伝資源を自然の生息地の外において保全することを指す。その多くの場合は、絶滅のおそれのある野生動植物種を、その自然の生

¹ 環境省ホームページ（<http://www.env.go.jp/nature/>）より。2023年8月22日最終閲覧。

息地外において、人間の管理下で保存することをいう。日本における絶滅危惧種の生息域外保全の大部分は、動物園、水族館、植物園を始めとする様々な主体によって、それぞれ独自の考え方に従って進められ、一定の成果が蓄積されてきた一方、適切な生息域外保全を実施するための統一的な考え方が示されていなかった。また、実施主体間の認識や情報の共有、連携協力が十分に図られているとは言いがたい状況があった。

これらの状況を踏まえて、環境省は 2009 年 1 月に策定・公表された「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に関する基本方針」をはじめ、絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に係る基本的考え方の整理に関する一連の取り組みを始めた。また、2011 年 3 月に「絶滅のおそれのある野生動植物種の野生復帰に関する基本的な考え方」を策定・公表し、野生復帰実施に必要な検討事項や実施条件等の課題を整理し、適切な野生復帰実施に至る検討手法の考え方を示すと同時に、不適切な野生復帰を是正することを目的に検討し、全分類群に共通する横断的な考え方を示し、各主体の適切な取組を推進することを図った。そして、2012 年 12 月に「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全実施計画作成マニュアル」を公表し、生息域外保全基本方針の検討や、モデル事業の実施計画作成において得られた知見や成果を踏まえ、実施計画の具体的な作成方法を取りまとめた。それ以外に、2011 年に生息域外保全ホームページ²を開設し、生息域外保全普及啓発パンフレット「絶滅する前にできること」を作成することで、一般向けの普及啓発と生物多様性保全に対する認識向上を目指した。上述の生息域外保全に関する考え方と基本方針の趣旨に沿い、環境省は生息域外保全に関する具体的な知見や事例を集積するため、JAZA や日本植物園協会等の協力を得て、2008 から 2012 年度にかけて、計 12 件の生息域外保全モデル事業を実施した。

特に JAZA の場合、2006 年からすでに環境省と年一回の意見交換会を開催しており、2012 年には「環境省と動水及び動水会員園館との連携」をテーマに議論を行い、今後の生息域外保全の推進に関する協定を結ぶ方針を決めた。また 2013 年から、JAZA における生物多様性委員会の発足に伴って、環境省との個々の種の取組における具体的な連携強化を図っている。その具体的な例として、ツシマヤマネコ保護増殖事業とライチョウ保護増殖事業が挙げられる(動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013a: 18-27)。

以上のように、環境省は生物多様性保全、特に生息域外保全に係る事業を、生息域外保全を行う施設である動物園・水族館を取りまとめる団体としての JAZA と協力して取り組んできた経緯があるので、この後の JAZA を中心とした動物園水族館法の制定への試みは文部科学省ではなく、環境省の下で検討することは当然のことであろう。

² 環境省「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全」(<http://www.env.go.jp/nature/yasei/ex-situ/>, 2023 年 8 月 22 日最終閲覧)

3.2 動物園水族館法の制定へ

JAZA は 2006 年より環境省との意見交換を開始し、その後、生息域外保全事業における連携強化を進めてきた。2012 年 4 月 1 日に公益社団法人となった JAZA は、広報戦略会議を設け、2013 年 2 月から全国巡回方式で一般向けシンポジウム「いのちの博物館の実現に向けて——消えていいのか、日本の動物園・水族館」を開催した。このシンポジウムにおいて、日本の動物園・水族館の現状と問題点を幅広く議論した。東京で開催された第 1 回のシンポジウム（2 月 2 日）の席上、主催者である JAZA は、現行博物館法の中に「動物園」「水族館」の文字がないと指摘し、将来的に、「動物園水族館法」の制定を目指す考えを披露した（日本動物園水族館協会 2008：15）。

2013 年 5 月 1 日、当時の JAZA 会長山本茂行氏は、予告の通り、「日本がなすべき生物多様性保全施策、動物種や個体の持続的維持、並びに環境教育や社会教育等の施策に資する」ため、「いまだ未整備である動物園水族館を包括する法制度の制定」を要望事項として、環境省に要望書を送った（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013a：28）。この要望書において、山本会長は日本において「国民に果たしてきた動物園水族館の役割の拡大」に対応していいない動物園・水族館に関する仕組みの現状を指摘し、「動物園水族館の施設環境、動物の保全システム、動物福祉や倫理に関する世界基準」の高度化に立ち遅れる日本には、動物園・水族館の社会的役割について国家的国民的な議論の場を作り、国家による動物園・水族館の行政的仕組みの改善、そして動物園・水族館を明確に位置付ける法律の制定が必要となると述べている（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013a：28-29）。

JAZA の要望書を受けて、環境省は「動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会」を設置し、動物園水族館法の制定に向けて動植物園等の公的機能などのテーマについての検討を始めた。

3.3 環境省による検討からみる動物園水族館の現状

2013 年 10 月 24 日、第 1 回動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会が開催された。第 1 回検討会の配布資料において、環境省自然環境局は「動植物園等の運営に関わる関係者、専門家等に対する調査、ヒアリングを行いながら、動植物園等に係る現状と課題を整理する」こと、そして「種の保存、環境教育、動物愛護等の公的役割を担う動植物園等のあり方、動植物園等の公的機能を推進するための方策の検討を行う」ことを検討会の検討内容として規定した（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013a：2）。

2013 年度第 1 回検討会の開催から、環境省はその後の 3 年間で計 8 回（2013 年度 4 回、2014 年度 2 回、2015 年度 2 回）の検討会を開催し、年度末にその年度の検討内容をまとめた報告書を公表した。各年度の主な検討内容について、2013 年度には、関係団体、個別の施設に対するヒアリング調査を踏まえて、動植物園等及びその公的機能の現状と課題を整理し、動植物園等

として望ましい園館のガイドラインの作成を課題として提起した。2014 年度には、動植物園等が持つ公的機能のうち、生物多様性保全と密接に関連しつつ、支援策が少ない「種の保存」、「環境教育・普及啓発」に関する公的機能の推進を中心に検討し、動植物園等の公的機能推進方策のあり方のイメージを作成した。2015 年度には、公的機能推進方策のあり方イメージに基づき、推進方策の具体的な制度や支援策の内容についての検討を進め、今後の検討課題と展望を整理し、3 年間の検討内容を取りまとめた（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2016：1）。

3 年間の検討を終えた結果、最初 JAZA が望んだ動物園水族館法の制定から、一定の水準を満たした動植物園等を認定し、動植物の移動などに関する法規制を緩和する方向に持ち替えられたが、日本の多くの動植物園等で生物多様性の重要性を認識し、取組を行いたいという考えを持っている一方、生物多様性保全に関する動植物園等の社会的位置付けや支援策が無いことから事業がしにくいという事実が確認された。

本小節では、環境省がインターネットに公開した動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会の各回の議事録・配布資料と各年度の報告書を基に、動物園等の存続に係る生物多様性保全の重要性、動物園に関わる法制度の混乱による行政形態・経営形態の構造的限界という二つの視点から日本における動物園の課題について考察した。

3.3.1 動物園等の存続に係る生物多様性保全の重要性

2013 年度第 1 回検討会において、JAZA 会長（当時）の山本茂行は生物多様性保全を日本の「動物園によって 1 番大きな課題」と「地球全体の大きな課題」としていた。その理由として、山本は「日本の動物園が保持している種の数、飼育している数はそれなりにはあるが、高齢化した個体しかない」ため、今の日本の動物園は消えていく危機の一手手前であることを挙げ、生物多様性保全と域外保全の重要性を考えて進もうと呼びかけた（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013b：8）。

日本の動物園における動物が種類や数を減らしていく証拠として、2010 年に開催した種保存会議で出たショッキングな数字が挙げられた。スパークスの PM1000 による解析で、日本の動物園・水族館に保有されるニシゴリラは 2000 年 33 頭から 2030 年 6 頭に、ラッコは 2000 年 88 頭から 2030 年 10 頭になるとの予測がある（日本動物園水族館協会 2018：10）。特にラッコの場合、2023 年 2 月の新聞記事³によれば、日本国内の飼育数はわずか 3 頭と激減し、予測より速いスピードで減少している。また、保全と関係ないと思われる家畜のラクダについても、平成に入って 35 園 107 頭が飼育されていたフタコブラクダは、2013 年では 16 園 38 頭になり高

³ 東京新聞「ラッコがいなくなる！？ 絶滅危惧種 国内水族館飼育数 3 匹に減少」（<https://www.tokyo-np.co.jp/article/233450>, 2023 年 8 月 22 日最終閲覧）

齢化してきていた。ヒトコブラクダも 1992 年には 19 園 60 頭が飼育されていたが、2013 年では飼育園数は半分以下で飼育頭数は 23 頭に激減している。いざ入手しようとするとな数百万円以上かかり、ラクダでも入手が困難になってきているのが現状である（日本動物園水族館協会 2018：10）。

このように、生物多様性保全は今世界中に最も大きな課題とされる環境問題に影響するだけでなく、動物園という施設自体の存続にもつながっている。動物の種類も数も減っていく日本の動物園を救うには、生物多様性保全を最も重要な使命として積極的に取り組まなければならない。

3.3.2 法制度の混乱による行政・経営形態の構造的限界

生物多様性保全は動物園にとって最も重要な使命である一方、日本における動物園等に関わる法制度は極めて複雑である。

まず、博物館法に基づいて、動物園は博物館、すなわち社会教育施設として位置付けることができる。博物館法第 1 条の博物館の定義において、動物園、水族館といった文章は見当たらないが、博物館の登録制度において、審査基準を満たす動物園、植物園、水族館は、自然系博物館として登録すると規定している。次に、都市公園法（昭和 31 年法律第 79 号）では、動物園、動物舎、水族館、自然生態園、野鳥観察所、動植物の保護繁殖施設は「公園施設」として位置付けられている。それ以外に、動物等の展示・保護増殖等において手続き等が必要な法律として、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（平成 4 年法律第 75 号）、自然公園法（昭和 32 年法律第 161 号）、鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律（平成 14 年法律第 88 号）、文化財保護法（昭和 25 年法律第 214 号）、特定外来生物による生態系等に係る被害の防止に関する法律（平成 16 年法律第 78 号）、水産資源保護法（昭和 26 年法律第 313 号）がある。また、動物愛護・衛生関係等の法律として、動物の愛護及び管理に関する法律（昭和 48 年法律第 105 号）、家畜伝染病予防法（昭和 26 年法律第 166 号）、狂犬病予防法（昭和 25 年法律第 247 号）等が挙げられる（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2014a：9-11）。

このように、動物園に関わる混乱した法制度のうち、動物園を根本的に位置付ける法律が存在しないとも言えるゆえに、動物園等の社会的役割、特に生物多様性保全について明確に規定する法的根拠はなおさらない。

法制度の混乱がもたらす結果として、動物園の所管と設置目的なども多様である。博物館法と都市公園法に従って、動物園等は自治体、企業、大学などが設置主体となっており、社会教育施設、都市公園施設、娯楽施設として多様な目的で設置される。そのうち、半分以上の動物園は都市公園法に基き、自治体の条例によりレクリエーションの提供を目的に、土木局（部）、土木建設局（部）、都市設備局（部）といった部局の出先機関という位置付けにある。道路・橋

梁・港湾等の公共事業や都市開発に関わるセクションのなかで傍流の位置付けであるため、そこに命ある動物が飼育されていることや、自然環境保全・希少種の保護が行われているということは、事業の評価基準に入れられてこなかった。そして、都市公園施設・レジャー施設として位置付けられてきたため、入園者数が減少するなかで、土木建設部門においても肩身の狭い立場に置かれてきた。それに対して、動物園に関わる各省庁の対応を概観すると、文部科学省も環境省も、動物園を指導・育成するための仕組みを積極的に整備してきたとは言えそうにならない。動物園の位置付けが定まっていないところが、動物園が置かれている苦境の1つの理由だと思われる（打越 2016：171-175）。

また、地方自治体が設置した動物園が多い現状に対して、入園料等の収入だけで運営できる施設は少ないため、各自治体が整備費や運営費を負担している場合が多い（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2016：2）。市民が楽しめる都市公園施設・レジャー施設として、もしくは社会教育施設としてだけでも動物園の運営に苦戦している自治体に対して、さらに生物多様性保全という地球規模な大きな課題を解決するための取り組み資金を提供させることが難しいと考えられる。

このように、動物園が公立施設であることによる財政難と行政サービスの限界が顕在化していく一方、2008年の地方自治体法の改正に伴い、指定管理者制度が多くの博物館に導入され、一部の動物園も指定管理者の下で経営されるようになった。指定管理者は多くの場合3年か5年の期間が設けられ、次の期間になったら、今まで担当していた業者が別の業者に代わることがある。そうすると管理方式が変わり、これまでどの動物が大事であってそれをどう管理してきたかということが次の管理者にうまく伝わらない恐れがある。これを繰り返すとせっかく持っていたコレクションが骨抜きになってしまい、人を呼ぶためにパンダを始めとする海外の珍しい動物だけを配置するようになる可能性が高いと指摘された（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2013b：11）。特に、生物多様性保全の取組は、国等の事業で実施する場合は実施期間が定められているので、自治体の状況によって取組方針が変わることで、継続性担保が困難になる場合も考えられる。実際、指定管理者制度が導入された動物園のなかで、期間によって指定管理者が変わるケースは極めて少ないが、その可能性がある限り、指定管理者制度は生息域外保全を行う動物園に対して相応しい経営形態だとは言えそうにない。

3.4 種の保存法の改正と認定希少種保動物園等制度

2013年度の検討を終えて、2014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において、環境省は、法律は国がメリットを与えるような「(国が) ～してあげる」といった文章ではなく、「～しなければならない。」「～できる。」という語尾にするのが普通で、民間の活動を縛る意味合いが大きいという理由で、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結論に至った。

特に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ので、よい取り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するようになった（動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会 2014b：3-4）。そのため、2015 年度動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会の最終回の検討を終えた段階で、環境省は新たな動物園水族館法を作るよりは、一定の水準を満たした動植物園等を認定し、動植物の移動などに関する法規制を緩和する制度を既存の法律の中に入れ込むように変更することを決定した。その後、2017 年 6 月 16 日から同年 10 月 13 日まで、環境省は計 5 回の「絶滅のおそれのある野生動植物の種の改正に関する法律あり方検討会」を開催し、種の保存法の中で動植物園等の生物多様性保全の公的機能を規定することについて検討していた。反対の意見にもあったが、議論が進んでいく中で、「種の保存に関する認定動植物園制度（後の認定希少種保全動植物園等制度）」の設立が正式に決定された。

環境省（2018）によれば、「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」（種の保存法）は、1992 年 4 月から、「国内外の絶滅のおそれのある野生生物の種を保存する」ために策定・施行された法律である。種の保存法が策定された目的として、「野生動植物が、生態系の重要な構成要素であるだけでなく、自然環境の重要な一部として人類の豊かな生活に欠かすことのできないものであることに鑑み、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存を図ることにより、生物の多様性を確保するとともに、良好な自然環境を保全し、もって現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与する（第 1 条）」ことが挙げられる。

図 1 に示したように、種の保存法は、国内に生息・生育する、又は、外国産の希少な野生生物を保全するために必要な措置を定めている。具体的に、日本に生息する希少種はレッドリストとレッドデータブックを基に、指定された動物の捕獲や譲渡、輸出入、そして販売目的の陳列・広告、個体等の取扱規則を定め、生息地等保護区を指定し、保護増殖事業計画を策定する。また、ワシントン条約付属書 I 掲載種と二国間渡り鳥保護条約（協定）通報種に指定された外国産の希少種については、譲渡し等の禁止、販売目的の陳列・広告の禁止、そして輸出入の承認の義務付けも定められた。打越（2016：106）が指摘したように、種の保存法は理念法である生物多様性基本法と違って、「生息数の減少や生息範囲の縮小が課題になっている動物に対する直接的な法律」として中核的な意味を持っている。種の保存に関わる様々な具体的な施策を規定する種の保存法の中で、認定された動植物園等に対して動植物の移動などに関する法規制を緩和する制度を入れるのは、確かに最もふさわしいことであるだろう。

そこで、2017 年の種の保存法の改正に伴い、「認定希少種保全動植物園等」制度は 2018 年 6 月 1 日に施行された。「認定希少種保全動植物園等」制度は、図 2 が示しているように、希少種の保護増殖という点で一定の基準を満たす動植物園等を、環境大臣が認定する制度である。認定を受けた動植物園等には、希少野生動植物種の譲渡し等の規制が原則として適用されなくな

る。また、この制度の活用により、繁殖等に向けた他園館との円滑な個体移動などによる生息域外保全の連携体制構築、多くの来園者に対する希少野生動植物種に関する環境教育・普及啓発の促進、動植物園等が持つ「種の保存」という公的機能の明確化・社会的な認知度の向上という三つの効果が期待されている。

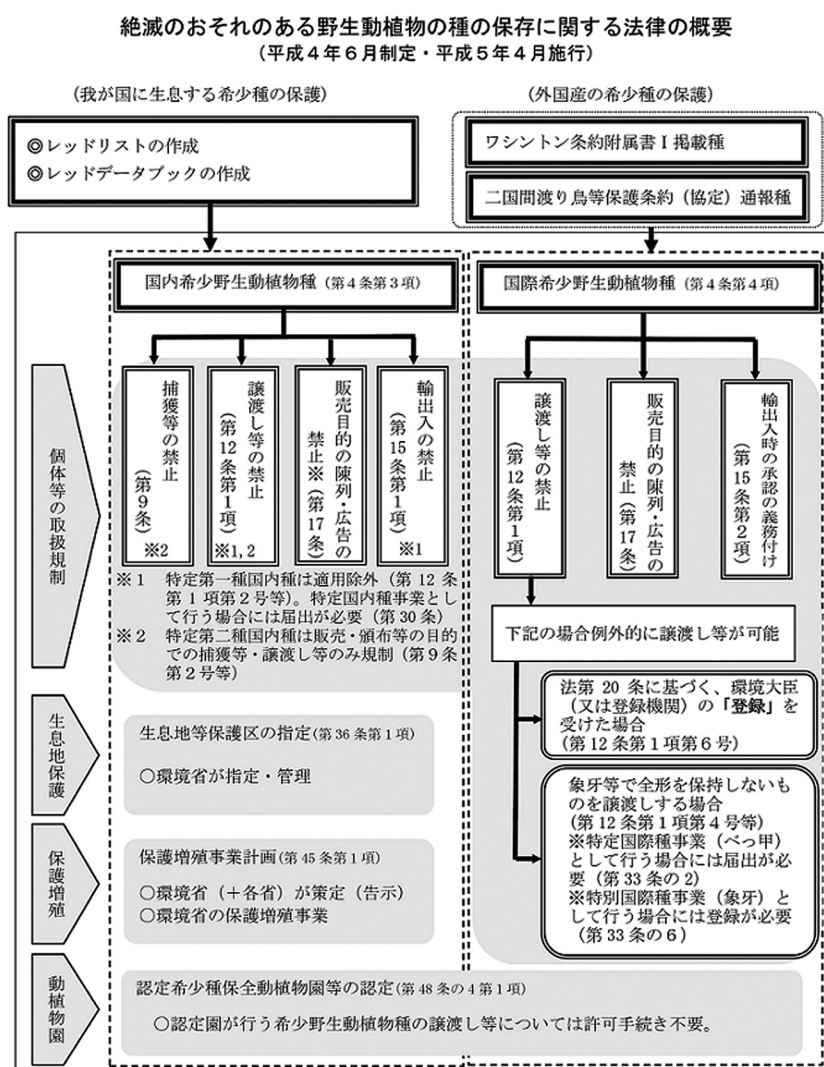


図1「種の保存法概要図(改正後)」

出典：環境省ホームページ (<https://www.env.go.jp/nature/kisho/hozen/hozonho.html>)

しかし、本制度は認定を与えて規制を緩和する仕組みであり、それ以外の支援は一切存在せず、保全に関する取り組みを行うための資金あるいは補助金も国から支援されることができな

い。そのため、元々経営に苦しんでいる地方の小規模の動物園はこの制度の対象になるのが難しいと思われる。

また、本制度は国内希少種の保護増殖推進を目的とした制度であり、2023年8月現在に認定されているのは9動物園（横浜市立金沢動物園、神戸どうぶつ王国、豊橋総合動植物公園、京都市動物園、札幌市円山動物園、富山市ファミリーパーク、東京都井の頭自然文化園、仙台市八木山動物公園、宮崎市フェニックス自然動物園）、4水族館（鴨川シーワールド、世界淡水魚園水族館、東京都葛西臨海水族園、沖縄美ら海水族館）、1植物園（大阪公立大学附属植物園）、合計15館園のみで、日本の動物園の総数（199館園⁴）（社会教育研究実践センター2020：1052、1065）の7.5%しか占めず、施設数だけを見ると極めて少ないと思われる。また、各館園の取り組みの現状を見ても、希少野生動植物種に対する保護増殖事業だけに集中しているところが多く、来園者に対する希少野生動植物種に関する環境教育・普及啓発に関する取り組みもしくは情報発信を行っている施設は極めて少ない。この制度だけで、環境省が期待している「生物多様性保全」「種の保全」に対する社会的認知度の向上の実現につながるかという疑問について、ネガティブな答えを出す人は少なくないだろう。

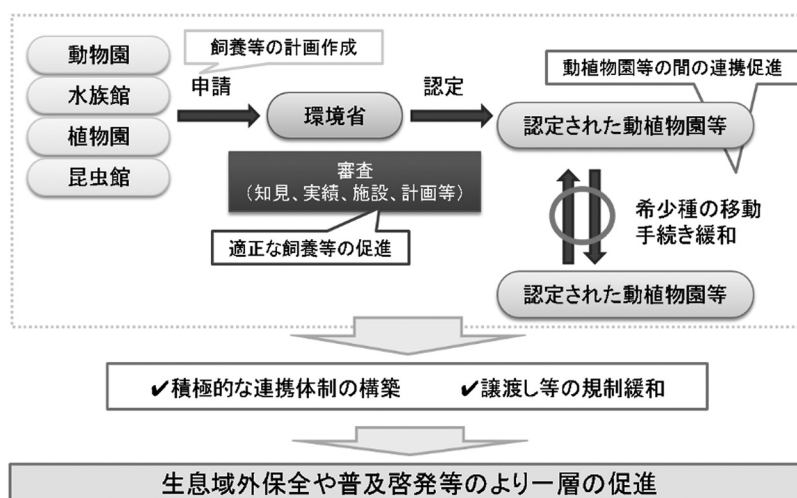


図2 「認定希少種保全動植物園等制度の概要」

出典：環境省ホームページ（<https://www.env.go.jp/nature/kisho/doushokubutsuen.html>）

⁴ 社会教育研究実践センターが2020年に作成した「令和元年度博物館に関する基礎資料」の「基礎データ（平成27年度社会教育調査等）」により、登録博物館と博物館相当施設のうち、動物園35館、水族館38館、動植物園7館があり、博物館類似施設のうち、動物園59館、水族館46館、動植物園14館と合わせて計算した結果、合計は199館園になる。動物等を展示する施設という観点から、植物も動物も同時に展示する動植物園を合計に入れた。

3.5 動物園水族館法制定への試みがもたらした影響

動物園水族館法制定への試みについて、結果から見ると、JAZA 当初の要望に対して、動物園・水族館の社会的役割を明確に位置付ける法律の制定は失敗したともいえる。佐渡友(2020: 40-41)は、環境省の「人的予算的資源の問題」があるだけでなく、環境省を含む日本政府という組織の限界について指摘したが、動物園の立ち位置の難しさに対して、環境省は環境省なりにできることを果たしたと評価した。また、JAZA と環境省の働きかけによって、今まで日本中で見て見ぬふりをしてきた動物園・水族館の現状、課題そして社会的役割について国のレベルで議論を始めたこと自体は画期的であると評価すべきだと思われる。特に、3年間の検討を踏まえて、動物園・水族館の生物多様性保全の社会的役割の重要性が明らかになった点に関しては、その後の動物園・水族館の動きにも大きな影響を与えた。その典型的な例として、京都市動物園による「京都市動物園構想」の策定と札幌市円山動物園の「札幌市動物園条例」の制定に向ける取り組みが挙げられる。

京都市動物園は2020年2月28日に、多様化する環境教育のニーズに対応するとともに、全国の動物園の中で希少動物の繁殖や研究・教育において、主導的な役割を果たしていくため、新たな構想「いのちかがやく京都市動物園構想2020～いのちをつなぎ、いのちが輝く動物園となるために～」を策定した。種の保存は京都市動物園の行動指針の1番目として挙げられ、絶滅のおそれのある動物種の繁殖に取り組み、希少種のいのちをつなぎ、種の保存に寄与することの重要性について述べた。また、京都市動物園の5つの柱の中でも、3番目の「文化教育施設として日本国内のオンリーワンを目指す動物園」より、「生物多様性の保全に力強く貢献し、日本をリードする動物園」が1番目として挙げられた。京都市動物園では、動物園の社会教育の機能より生物多様性保全の機能を重要視する傾向がみられる(京都市動物園2020a; 2020b)。

一方、京都市動物園とはほぼ同じ時期に、札幌市は環境教育や種の保存などの動物園が社会的に求められる役割を定め、動物福祉に配慮した運営を目指す動物園条例の制定に向けて、2019年10月から市民動物園会議を開催した。約1年間の検討内容を踏まえて、市民動物園会議は2020年12月7日に札幌市に「札幌市動物園条例に関する提言書」を手交した。この条例は「市営、民営に関わらず動物園が果たすべき社会的役割や運営目的等を明らかにし、その活動を推進する」ことを目的とし、2022年6月6日より施行された。条例第3条⁵によれば、動物園の活動は、「その動物園において飼育する動物の良好な動物福祉を確保しつつ、野生動物の保全を通じて、生物多様性の保全に寄与すること」、そして「野生動物とそれを取り巻く環境が生態系の重要な構成要素であることを認識する機会を提供し、もって豊かな人間性と感性が育まれる

⁵ 札幌市円山動物園「札幌市動物園条例(条文)」(<https://www.city.sapporo.jp/zoo/ordinance/ordinance.html>, 2023年8月23日最終閲覧)

⁶ 同上

こと」を旨として行われなければならない。また、条例第5条⁶により、「生物多様性の保全の重要性を認識し、その日常生活に関し、生物多様性の保全に配慮するとともに、動物園が行う生物多様性の保全に関する取組に協力するよう努める」ことが市民の責任として定められている。また、「動物園の健全な発展を図り、もって生物多様性の保全に寄与させる」ことを目的とする「さっぽろの動物園ステップアップ制度」が制定され、札幌市動物園条例の目的及び理念に沿った取組を行うことが認定される「認定動物園」には、野生動物の保全などに係る資金を助成するようになった。

このように、動物園等が国内外の動物園等と連携しながら条例に沿った取組を行うことで、市民および事業者が動物園等の活動に理解を深め、保全に向けた取組に賛同し、保全の重要性を他の人に伝え広めたり、寄付やボランティア活動などによって動物園等の活動を支援したり、保全のために自らの生活や事業活動において環境に配慮して行動することにも貢献できる。その結果、動物園等の活動と市民、事業者の活動を繰返していくことで、「野生動物の保全」を通して「生物多様性の保全」へ貢献し、「自然と人が共生できる持続可能な社会」の実現に寄与していく（札幌市円山動物園 2020；2021；市民動物園会議 2020）。

以上の通り、希少種保全認定動植物園制度は規則緩和を目的とし、国からの経済的支援は一切存在しないため、小規模の動物園での保全事業、かつ保全に関する教育普及プログラムの実施を支える財源の問題が残されている。一方、札幌市をはじめ、野生動物の保全などを積極的に取り組む動物園に助成金などの支援を行う自治体が現れ、動物園における生物多様性保全の社会的役割が重要視される傾向が見いだされる。

4. まとめ

本稿では、日本の動物園に関わる法制度の歴史の変遷と近年の動きを概観し、動物園が求められる社会的役割の変化について考察を行った。

日本において動物園が博物館の付属施設として位置付けられた歴史を踏まえて、上野動物園の古賀忠道と日本博物館協会の棚橋源太郎の努力に加えて、反対の声があったにもかかわらず、博物館法は1951年に成立し、動物園及び水族館は博物館の一種として規定されるようになった。しかし、博物館法の制定から約70年が経過するなかで、動物園を取り巻く状況、そして動物園に求められる役割は大きく変化してきた。日本の動物園・水族館を取りまとめるJAZAは、学術資料の収集・保存・展示という一般の博物館の定義だけでは現在の動物園・水族館の役割は十分に発揮できないため、博物館法において動物園等の役割を明確に規定するように文部科学省に提言したにもかかわらず、2008年の博物館法改正の内容には全く反映されなかった。2019年から始まった新たな法改正に向けた検討において、文部科学省に失望を感じた日本動物園水族館協会は、動物園の生物多様性保全の役割を博物館法に反映することを完全に断念し、

法に動物園・水族館の文言を入れることだけを文化審議会博物館部会に求めたが、2022年成立した博物館法改正もまた前回の法改正と同様な結果が出た。韓国における動物園に係る法律制定をめぐる議論の影響で、日本においても、JAZAは2013年から動物園水族館法の制定に向けて働きかけた。結果的に、動物園水族館法の制定は実現できなかったが、動物園・水族館の社会的役割について国のレベルで議論を始めたことで、動物園の生物多様性保全という役割が動物園の所管を担う各自治体によって重視され始めるようになり、札幌市円山動物園や京都市動物園をはじめとする全国各地の動物園が独自の自治体条例や宣言を通じて、生物多様性保全を動物園の第一の目的として明文化する傾向が強くなっている。

なお、本稿では法制度の変遷をめぐって日本における動物園の社会的役割の変化を明らかにしたが、来園者および一般市民から見る動物園の社会的役割に関しては言及しなかった。今後は、動物園の具体的な事例に絞って、特に一般市民の意見を反映し続けている市民動物園会議（札幌市円山動物園）、そして当会議によって決定される条例と制度について調査を行う必要がある。

（ちん せい・博物館学研究室）

参考文献

文化庁

- 2022 「博物館法の一部を改正する法律の公布について（通知）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bijutsukan_hakubutsukan/shinko/kankei_horei/pdf/93697301_04.pdf（2023年8月24日最終閲覧）

文化審議会博物館部会

- 2021a 「博物館法制度の今後の在り方について（審議経過報告）」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/hakubutsukan/pdf/93293401_01.pdf（2023年8月24日最終閲覧）
- 2021b 「博物館法制度の今後の在り方について（答申）案」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/hakubutsukan/hakubutsukan03/03/pdf/93626501_01.pdf（2023年8月24日最終閲覧）
- 2021c 「博物館法制度の今後の在り方について（答申）案 概要」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/hakubutsukan/hakubutsukan03/03/pdf/93626501_02.pdf（2023年8月24日最終閲覧）

動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会

- 2013a 「（平成25年度）第1回動植物園等公的機能推進方策の在り方検討会資料」
http://www.env.go.jp/nature/report/h26-01/mat1_1.pdf（2023年8月24日最終閲覧）
- 2013b 「（平成25年度）第1回動植物園等公的機能推進方策の在り方検討会議事録」
http://www.env.go.jp/nature/report/h26-01/mat1_2.pdf（2023年8月24日最終閲覧）
- 2014a 「動植物園等公的機能推進方策のあり方検討会平成25年度報告書」

- <http://www.env.go.jp/nature/report/h26-01/main.pdf> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 2014b 「(平成 26 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録」
https://www.env.go.jp/nature/report/h27-01/01_gijiroku.pdf (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 2016 「平成 27 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」
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/102671.pdf> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- Hosey, G.R.
- 2011 『動物園学』 V.Melfi and S.Pankhurst (eds.) 村田浩一, 楠田哲士監訳, 東京: 文永堂出版
- 伊藤寿朗
- 1975 「博物館法の成立とその時代——博物館法成立過程の研究」『博物館学雑誌』1(1): 26-40
- 環境省
- 2018 「種の保存法の概要」
<https://www.env.go.jp/nature/kisho/hozen/hozonho.html> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 2008 「生物多様性基本法全文(日本語・英語併記)」
<https://www.biodic.go.jp/biodiversity/about/kihonhou/files/biodiversity.pdf> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 2009 「絶滅のおそれのある野生動植物種の生息域外保全に関する基本方針(全文)」
<https://www.env.go.jp/press/files/jp/12843.pdf> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 川崎繁
- 2008 「博物館法制定時の事情」『博物館学雑誌』34(1): 87-94
- 栗原裕司
- 2021 「文化審議会第 3 期博物館部会(第 1 回)資料 6 ICOM 博物館定義見直しの動向」
https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/hakubutsukan/hakubutsukan03/01/pdf/02125101_06.pdf (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 京都市動物園
- 2020a 「いのちかがやく京都市動物園構想」
<https://www5.city.kyoto.jp/zoo/about/scheme/> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 2020b 「いのちかがやく京都市動物園構想 2020～いのちをつなぎ、いのちが輝く動物園となるために～【概要版】」
<https://www5.city.kyoto.jp/zoo/uploads/image/gaiyo.pdf> (2023 年 8 月 24 日最終閲覧)
- 日本動物園水族館協会
- 2008 『日本の動物園水族館総合報告書』東京: 小竹印刷株式会社
- 2018 『公益財団法人日本動物園水族館協会シンポジウム「いのちの博物館の実現に向けて」——消えていいのか, 日本の動物園・水族館——開催報告集』東京: 小竹印刷株式会社
- 日本博物館協会
- 2011 「公布時の博物館法とその後の改正について」『博物館研究』46(12): 17-20
- 佐渡友陽一
- 2020 「日本の動物園の実像とあるべき姿との差異, そして経営形態に構造的限界」博物館学雑誌 46(1): 17-50
- 札幌市円山動物園
- 2020 「札幌市動物園条例に関する提言書の概要について」

<https://www.city.sapporo.jp/zoo/01sougouannai/06doubutsuennotorikumi/02shimindoubutsuenkaigi/doubutsuenjourei/documents/teigengaiyou.pdf> (2023年8月24日最終閲覧)

2021 「提言内容のポイント」

<https://www.city.sapporo.jp/zoo/01sougouannai/06doubutsuennotorikumi/02shimindoubutsuenkaigi/doubutsuenjourei/teigennopointo.html> (2023年8月24日最終閲覧)

市民動物園会議

2020 「札幌市動物園条例に関する提言書」

<https://www.city.sapporo.jp/zoo/01sougouannai/06doubutsuennotorikumi/02shimindoubutsuenkaigi/doubutsuenjourei/documents/teigensho.pdf> (2023年8月24日最終閲覧)

椎名仙卓

2011 「博物館法の制定を回顧する」『博物館研究』46(12):6-9

2014 『博物館学年表——法令を中心に——』青柳邦国, 東京: 雄山閣

菅谷博

2004 「動物園の機能と社会的役割」『日本獣医師会雑誌』57(8):467-470

社会教育研究実践センター

2020 「令和元年度博物館に関する基礎資料」

https://www.nier.go.jp/jissen/book/r01/pdf/museum_base_all.pdf (2023年8月24日最終閲覧)

瀧端真理子

2014 「日本の動物園・水族館は博物館ではないのか? ——博物館法制定時までの議論を中心に——」『追手門学院大学心理学部紀要』8:33-51

棚橋源太郎

1950 「博物館と動植物園とはなぜ同一法で律するを可とするか」『日本博物館協会会報』9

東京都恩賜上野動物園

1982 『上野動物園百年史 [本編]』東京: 東京都恩賜上野動物園

打越綾子

2016 『日本の動物政策』京都: ナカニシヤ出版