

## 自然環境行政の経験から「人と動物が共生する社会」を考える

則久雅司<sup>†</sup>（環境省自然環境局総務課動物愛護管理室長）



### 1 はじめに

平成24年の動物愛護管理法の改正において、法律の目的に「人と動物が共生する社会の実現」が盛り込まれた。近年、「共生」という言葉は、さまざまな場面で用いられているが、日々、動物愛護管理行政の実務に携わる中で、「人と動物が共生する社会」とは何か、どう実現していくのかについて論じあう機会はさほど多くはない。

環境省では、この法改正を受けて、平成25年に「人と動物が幸せに暮らす社会の実現プロジェクト」を立ち上げ、「命を大切に、やさしさあふれる人と動物が共生する社会の実現を目標に、殺処分をできる限り減らし、将来的にはゼロにすることを目指すことを目的」とした取組みを進めている。現実的には、動物福祉的な観点からの殺処分までなくすることはできないが、動物を「命あるもの」と捉え、不必要な死をもたらさないため、何を成していくべきかについて提案をしている。同プロジェクトでは、①飼い主責任等に関する普及啓発を徹底し、飼い主等の意識向上を図る、②飼い主等からの引取り数を減らす（この中には、無責任な餌やりの防止対策等、飼い主不明の動物が増えないような対策も含む。）、③保健所等で引取った犬猫の飼い主への返還や希望者への譲渡を増やすという3つのポイントを指摘した。そして、飼い主、ペットショップ等、自治体、国、ボランティア等がそれぞれの役割・取組みを強化し、かつ連携して取り組んでいくことをアクションプランとして位置づけている。現在は、所有者不明の犬猫対策、自治体の枠を超えた広域譲渡、所有明示対策等の適正飼養、動物愛護に関する教育活動といったテーマを設定して、各地の自治体に協力をいただいて実地にモデル事業を展開しているところである。今後、モデル事業を通じて得た知見を踏まえて、平成29年度にガイドラインを策定し、広く国民や自治体に周知・情報提供していくこととしている。

「殺処分ゼロ」をキーワードとするこのプロジェクトが、法目的である「人と動物が共生する社会の実現」に

向けた最初のステップであることは間違いない。しかし、殺処分ゼロを達成すれば、それだけで、人と動物が共生する社会が実現できるのだろうか。役人の世界の常識では、法律を改正する場合、個々の条文がどれだけ変わろうとも、法目的の書きぶりが一言でも変わることの方がはるかに重要な変化だと受け止める。たった一言で、法律の性格が根本から変わりかねないからだ。前回の改正では、まさに、その法目的が変わり、われわれに、実現を目指すべき社会があるということを示した。

いささか、前書きが長くなったが、本稿は、これまで自然環境行政に携わってきた経験を踏まえて「人と動物が共生する社会」についての論考を試みるものである。あくまでも、個人的な思索を踏まえた現時点での試論・仮説にすぎず、環境省の公式見解ではない。そのことを前提に、ご覧いただきたい。

### 2 自然環境行政の2大キーワード「生物多様性」と「自然との共生」

永年、自然環境行政に携わる中で考えてきたことが、今日の自然環境行政のキーワードである「生物多様性の保全と持続可能な利用」と「自然との共生」という2つの概念の関係についてである。

「生物多様性」とは何かについては、本誌の読者には、改めての説明は必要ないと思う。相次ぐ熱帯林の破壊によって、人類にとって利用価値の高い未知の生物が、人知れずに絶滅していくのを放置するのではなく、それらの生物資源を将来の利用機会のために保全していく必要があるという観点から熱帯林保護の必要性をアピールするために生み出された概念であるとも言われている。この生物多様性に関していつも気にかかることは、なぜ、国民の間で「生物多様性、biodiversity」という言葉やその意味について、普及啓発の努力をしても一向に定着しないのかということである。国際的には、平成4年（1992年）のリオ・デジャネイロの地球サミットで「気候変動枠組み条約」と同時に「生物多様性条約」の署名が開始された。この2つは双子の条約とも呼ばれ、地球温暖化対策と生物多様性の保全は、グローバルな環境行

<sup>†</sup> 連絡責任者：則久雅司（環境省自然環境局総務課動物愛護管理室）

〒100-8975 千代田区霞が関1-2-2 ☎03-3581-3351 FAX 03-3508-9278

政を進める上での最重要の2本柱となっている。しかし、国内においては、国民の間で広く定着した「地球温暖化」問題に比して、「生物多様性」は認知度が低く、あるいは言葉を知っていても意味は分からないと言われることが多く、両者の間には大きな差が開いてしまっている。これはなぜなのか。

この「生物多様性」という言葉と、時期をほぼ同じくして使われるようになった用語が「自然との共生」である。行政文書での登場は、平成4年に鹿児島県が策定した「屋久島環境文化村構想」が初めてと言われており、同構想の策定に関わった哲学者の梅原 猛氏が樹齢千年を超える屋久杉の森に触れ、屋久島の人々の自然とともに暮らす生活をみて、「共生と循環」という理念を提唱され、「自然と共生する社会」という表現が盛り込まれたという。平成6年には、政府が初めて策定した環境基本計画において「共生」という概念が盛り込まれ、平成14年策定の新・生物多様性国家戦略では「自然と共生する社会の実現」が政府の目標として明確に位置づけられた。さらに、「自然との共生」という概念は、平成22年に愛知県名古屋市で行われた生物多様性条約第10回締約国会議（COP10）において、条約の中長期的な目標である「愛知目標」の一つとして、2050年までのビジョン「自然と共生する世界の実現」として位置づけられた。ちなみに、このとき、「自然との共生」は、Living in harmony with Nature と英訳されている。これは、議長国を務める日本政府の働きかけで盛り込んだものであり、諸外国の理解を得る苦勞はあったようだが、それほどにも日本人は「共生」という言葉を好むようになってきている。今日、行政文書だけでなく、社会のさまざまな面において「共生」の語が用いられていることは、みなさんお気づきのことであろう。平成24年の動物愛護管理法改正において「人と動物が共生する社会の実現」が盛り込まれたのは、こうした時代の流れを受けてのものだと考えている。

### 3 西洋の自然観、日本の自然観

2では詳述は避けたが、「生物多様性」とは定義もしっかりし、科学的に一定の検証も可能ではあるが、日常生活の中で国民に理解してもらうのが難しい概念である。一方、「共生」という言葉は、定義がはっきりしないままに、かつ、科学的知見とは無関係に、法目的や政策の目標に位置づけられている他、日常生活の中でも普通に用いられており、国民の間で馴染みのある言葉だと言える。このため、環境省では、生物多様性という日本人には難しい概念を説明するに際して、共生という言葉を用いて説明する努力をしてきた。しかし、そこに落とし穴があったのかもしれない。

「生物多様性」は、もともと西洋の自然観に根ざした

概念である。生態系、種、遺伝子のそれぞれのレベルに多様性があり、それらを資源として持続的に利用していくとする考え方であり、多様であること、つまり違いの存在が価値を生み出すからである。これには、自然は神から人間に与えられた資源（物）であるとする西洋の考え方が基調にある。すべての自然物（動物も）は、人間の資源として与えられた「物」であり、人間が支配し、管理する対象である。欧米において、自然保護を担う行政部局は、Nature Resource Management（自然資源管理）を名乗っているケースがみられる。自然は人間のための資源であり、自然保護とは、自国の財産（資源）管理に他ならないのである。また、法律上も、人と人以外、つまり、権利の主体である「人」と権利の客体となる「物」に二分する考え方を採用している。西洋では、この法思想をもとに近代的な法制度が整備されたが、明治以降、こうした法制度は、日本にも輸入され、今日のわが国の法体系の礎となっている。現に、民法等においても、人と物に区別して法体系を構築するに至っており、自然も動物も「物」である。このように、自然を資源である、物であるとみなす自然観、文明の中から、「生物多様性」という概念は生まれた。同時に、こうした自然観を有する文明の国々が、今日の近代自然科学を進展させ、近代的な法体系を築き上げており、自然科学、法体系、経済、ひいては近代国家の統治（ガバナンス）の有りにまで強く影響しているものと考えている。

一方、「共生」は、きわめて日本的な考え方である。国の行政文書において、「共生」について、明文の定義は見当たらないが、私が鹿児島県庁勤務時代に策定を担当した「生物多様性鹿児島県戦略」（平成26年3月）では、平成4年の屋久島環境文化村構想策定当時の考え方を踏まえて、共生とは、「人間はすべての生き物と共に生き、共存していることを言う。自然を人間のための資源であると捉え、自然を支配しようとするのではなく、人間と生き物は対等な関係にあり、むしろ人間は自然の中で生かされているとする考え方。巨木や山、川、滝、土地にも魂が宿ると考える日本の伝統的な自然観とも通じるもの。」と解説した。梅原 猛氏は、その著書の中で、日本人の自然観を「草木国土悉皆成仏」と表現されているが、動物や植物だけでなく、あらゆる自然物に仏性がある、つまり、命・魂があるという考え方が日本人に定着した自然観である。神道で言えば八百万の神ということとなるが、動物だけでなく、さらには生物だけでなく、山や川、岩、雷といった非生物についてまで魂（仏性、神、命）が宿るとする考え方は、アニミズム型社会の精霊崇拜にも通じるものである。こうした自然観が、日本では、今日まで人々の意識や生活の中で受け継がれてきた。このことについては科学的な論証はまだ承知していないが、釧路自然環境事務所勤務時代にア

イヌ文化や自然観に触れ、続いての鹿児島県庁勤務時代に屋久島や奄美群島の文化・自然観に触れたことで自分の中では確信に近いものとなっている。

日本において生物多様性という概念が国民に定着しにくい理由。それは、自然や動植物はそもそも多様であり、命があると考えた自然観を有する人々に、自然や動植物は資源であるとする概念を植え付けようとしているからなのかもしれない。

#### 4 西洋の動物観、日本の動物観

飼養動物を対象とする動物愛護管理行政は、自然景観や原生的な生態系、野生動物等を対象に業務を行う環境省自然環境局の中では、異質な部署だと考えられている。その動物愛護管理室の室長に就任して約1年。動物愛護をめぐるさまざまな立場の方々の話をお聞きし、それぞれの思いに心打たれつつ考えたことは、当室で扱っている行政分野は、「自然との共生」や「生物多様性」という概念の源となる日本と西洋の自然観・動物観の違いが、まさに、動物をめぐる考え方においても如実に違いとして表れているのではないかとということである。

昭和48年に制定された動物保護管理法は、平成11年の改正で、法律名の「保護」が「愛護」に変わって動物愛護管理法となり、基本原則の中で動物は「命あるもの」と明記された。動物を「命」と捉える。そもそも日本人の自然観では、動物だけでなく、草木や岩、山、川などにも魂がある、命があると感じているのだから、動物を命あるものと位置づけるのは自然なことであり、法律の基本原則において改めて、その認識を確認したということである。

一方で、西洋では、動物には魂はなく、「物」だと考えられてきた。デカルトの動物機械論に代表されるように、動物は内燃機関を持つ一つの自動機械であるとみなし、その動物は判断力のある会話をすることができず、魂はないとみなされた。動物には魂がないと考えるので、中世ヨーロッパでは、日本では信じられないような、ひどい動物虐待が行われていたという。その後、獣医学をはじめとする科学の進歩で、動物を解剖すると人間と同じように脳もあれば神経や筋肉もあることがわかる。西洋では、魂は肉体の活動によって存在するという一元論があり、これが近代自然科学のベースにもなっているとされるが、動物にも脳や神経などがあるのであれば、魂はなくても、感覚（意識）はあると考えられるようになった。このため、動物は、感覚（意識）あるもの、Sentient beingsだと考えられ、今日では苦痛を与えないことが人道的とされている。なお、30年程前のデータとはなるが、獣医師であるブルース・フォーゲルが1988年に日本とイギリスの獣医師を対象に実施した「日本とイギリスにおける一般的な死と安楽死に対する

獣医師の態度に関する調査」では、人間以外の動物に魂があると思う人は、日本では77%であるのに対して、イギリスでは19%であった。

日本では、動物のことを「命」だと考える。それは、共生概念に示されるように、あらゆる自然物に魂があると考えた日本の自然観に根ざしているからである。一方、西洋では、動物のことを「意識や感覚はあるけど、物」と考える。すべての自然物や動物は神から与えられたものであり、法律的にも、人と物の二分法を取ってきた。この違いを示す象徴的な表現は、食事の際の言葉だという。日本では「いただきます」と食材となった生物に対して、命をいただくことの感謝の念を述べるのに対して、西洋では、食材となる生物を与えてくれた神に感謝する言葉を述べる。

また、よく比較される日本の動物愛護と、西洋の動物福祉（アニマルウェルフェア）もこの文脈で整理するとわかりやすくなる。動物愛護では、動物は命あるものであるため、生きていることに価値を置く。終生飼養を当然とするのもその立場からであるし、人間の都合で命を奪う殺処分には強い拒否反応があるのもそのためである。一方、動物福祉では、動物は感覚があるので、生きている間と命を奪うときに苦痛を与えるのは人道的ではないと考えるが、もともと人間の資源なので、人間の都合で命を奪うこと自体には抵抗感はあまり生じない。しばしば、日本は西洋に比べて殺処分が多いと指摘される。しかし、飼い主責任の意識が強い西洋では動物病院での安楽殺が圧倒的に多いと言われ、これらには統計が存在しないので実数は把握できないため、人間の都合で命を奪われる動物の数について、どちらが多いのかは単純には比較はできないというのが実態である。

#### 5 動物愛護・管理の社会的規範の形成

以上、日本と西洋の自然観や動物に対する態度を二分し、対比する形で説明を行ってきた。ここで、強調しておきたいのは、日本でも西洋でもすべての人がこの区分別どおりには当てはまるわけではないということ。宗教的にも、双方ともさまざまな信仰を持つ人たちがいる。動物のことを単なる物、金儲けの道具としか考えない日本人も大勢いれば、動物を命だと考え、虐待を受けている動物を救うために懸命になっている西洋の方々も大勢いる。そのことは十分に認識した上で、一つの仮説・試論として、長い年月をかけて培ってきた社会全体としての自然観や文化・文明の有り様というものは、大きく分けて考えた方が背景を理解しやすいと考えた。

その上で、この仮説・試論が正しいとすれば、われわれ日本人は大きなジレンマの中にあることとなる。

動物愛護は、明治以降に入ってきた西洋の思想も融合して今日の姿になったと言われているが、動物を命ある

ものとして愛おしむという思想の根幹は、日本人の自然観に深く根ざしたものであり、どちらかと言えば、道徳や倫理というべきものに近いのかもしれない。一方、近代国家としての日本の行政機関が政策ツールとして用いる法律と科学は、人と物の二分法を取る西洋の思想を導入したものである。つまり、動物愛護管理法も法律である以上、その法制度は、西洋的な自然観に基づいて構築される方が座りはよい。動物愛護という名前はつくが、法規制を伴うならば、動物福祉・アニマルウェルフェアの考え方に基づく方がよいということになる。これは、科学的知見に基づき、動物に苦痛を与えないことを基本とするが、終生飼養にはこだわらず、飼い主責任の考え方の下、安楽殺は許容するという。しかし、動物を命あるものではなく、感覚のある物であるとするこの考え方は、私たち日本人の自然観や倫理観にはなかなかそぐわない。ここにジレンマが生じる。

動物愛護は国民に広く普及させるべき道徳や倫理なのかもしれないが、道徳や倫理に反したことをもって法律で厳罰を科すのであれば、封建時代と同じである。一方、動物福祉は、法律と親和性が高いと思うが、国民の命に対する想いを踏まえればそれだけでよいとは割り切れない。こうしたジレンマを私たち日本人はずっと抱え続けることになる。そして、このジレンマを乗り越えていく

ために必要な態度は、寛容さであると考え、動物に対してさまざまな考え方・価値観を持つ人々がお互いを理解し、尊重しあえる社会を築いていくこと。多様な価値観を持つ人と人の共生の先に、人と動物が共生する社会の実現があるのではないだろうか。

なお、動物愛護管理法の基本指針では、このように記されている。

「国民が動物に対して抱く意識及び感情は、千差万別である。（中略）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、多様であってしかるべきものであろう。しかし、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、国民全体の総意に基づき形成されるべき普遍性及び客観性の高いものでなければならない。また、動物愛護の精神を広く普及し、我々の身についた習いとして定着させるためには、我が国の風土や社会の実情を踏まえた動物の愛護及び管理の考え方を、国民的な合意の下に形成していくことが必要である。」

私たちは、寛容さをもってジレンマを克服し、動物愛護管理の社会的規範となる考え方を見いだす努力をしていかなければならない。その行程は、まさに「人と動物が共生する社会」を実現するための道のりでもある。