

札幌市動物園条例

札幌市環境局円山動物園経営管理課調整担当係長 森山 予志晃

札幌市は、札幌市動物園条例を制定した。(条例第30号として令和4年6月6日公布、同日施行(ただし、第2章動物園、第3章認定動物園、第22条助成などの一部の規定は、公布の日から起算して1年を超えない範囲内において市長が定める日から施行)。

札幌市は、動物園の運営に関して総合的な法律がなく、生物多様性の保全のための動物の飼育や繁殖、教育活動等の社会的役割が社会全体に浸透していないことに鑑み、動物園の運営目的や実施すべき事業を明らかにし、それらの取組を促進する仕組みを盛り込んだ同条例を制定した。

1 条例制定の背景

(1) 生物多様性の危機的な状況

今、地球上では毎年4万種の生き物が絶滅し、ここ数十年で種の絶滅速度は劇的に増加していると言われています。

生物多様性条約に基づく保全活動が国際社会全体で取り組まれていますが、十分には進んでいない状況であり、「自然との共生への移行」を目指し、様々な分野での行動を個別に対応するのではなく連携させることや、「今までどおり」から脱却し、「社会変革」を起す必要があるとされています。

(2) 動物福祉に対する関心の高まり

欧州の家畜の飼育管理において提唱され、世界中に広がってきた動物福祉に対し関心が高まっています。

現在では、動物園で飼育する野生動物についても、良好な動物福祉を確保していくことが求められています。

こうした動きを踏まえ、海外の先進的な動物園では、良好な動物福祉を確保するための研究や飼育繁殖技術の確立などが急速に進められています。日本の動物園は後れを取っている状況です。

(3) 動物園の社会的役割の変化

日本初の動物園とされる恩賜上野動物園は、1882年に国立博物館自然史部門の野外展示場として設置されました。欧州の動物園を手本にした学術的研究の場であり、その研究成果を市民に伝え広めていく施設として運営が始まり、今年で開園140年を迎えています。

日本の動物園の始まりが、そうした学術研究の場であり、社会教育施設でしたが、その後、全国各地で博覧会や移動動物園が開催されたことが契機となり、ゾウなどの異国の動物を市民に観て楽しんでもらうことに重点を置いた公立動物園や、遊園地併設によりエンターテインメント性を高めた鉄道会社など

の民間動物園が次々と開業していきました。遊園地併設は民間に限らず公立動物園でも見られ、札幌市が設立した円山動物園もまた、戦後の貧しい生活の疲れを癒す市民の憩いの場であり、子どもたちの明るい夢を育てる場として1951年5月5日のこどもの日に児童遊戯施設として開園しています。こうした動物園の運営が一般的に認知され、動物園は子どもを連れて家族で遊ぶ場所であり、学校行事などで訪れるレクリエーションの場として定着していったと考えられます。

日本の動物園がこのような発展経過をたどる中、1973年には絶滅のおそれのある野生動物植物の種の国際取引に関する条約(通称:ワシントン条約)、1993年には生物多様性条約が採択され、国際的な野生動物植物保護の枠組みの下、世界各国で地球環境の保全に取り組む時代となりました。

こうした動きの中で、動物園は生物多様性の保全に貢献するという社会的役割がますます重要となっています。また、動物園の飼育動物について、その種の保全と良好な動物福祉の確保の両方の達成を考えて飼育管理していくことが重要となっています。併せて、動物の飼育や繁殖だけでなく、野生動物及びその生息環境の保全の重要性を教育や啓発活動によって多くの人々に伝え、その保全への行

動を促す取組が求められるようになってきています。

(4) 動物園の設置や運営に係る国内法令の現状

動物園の社会的役割の変化に伴い、海外(イギリス、ドイツ、韓国など)では、野生動物の保全や良好な動物福祉の確保に取り組むことを義務付ける法律(営業を許可制又は登録制とする制度)を整備しています。

一方、日本には、動物園の運営目的や実施事業を総合的に定めた法律はありません。動物園の設置根拠となる法律には、博物館法や都市公園法などがあり、動物園が行う野生動物の保全や良好な動物福祉の確保の取組に係る法律としては、「絶滅のおそれのある野生動物植物の種の保存に関する法律」や「動物の愛護及び管理に関する法律」(以下「動物愛護管理法」という。)などがあるものの、いずれも動物園とは何かという定義もなく、動物園が果たすべき社会的役割に関する規定内容は、十分とはいえない現状があります。つまり、法的な位置付けが不安定であるといえます。

(5) 札幌市円山動物園基本方針「ビジョン2050」の策定

円山動物園では、2015年に飼育管理体制の不備によりマレーグマを死亡させてしまう事故がありました。この時、動物園の闘争を回避しなかったことや、怪我の治療が適切に行われなかったことなどについて、動物愛護管理法に基づく改善勧告が出されました。

札幌市はこれを重く受け止め、勧告内容について改善するとともに、二度と同じ過ちを繰り返さないよう、今後目指すべき動物園の姿を改めて検討しました。その結果、2019年3月に策定されたのが「札幌市円山動物園基本方針ビジョン2050」です。この方針では、円山動物園の開園100年目となる2050年を見据え、現代の動物園の社会的役割を踏まえ、生物多様性の保全、教育、調査研究、レクリエーション(レクリエーションに代わる表現で「再創造」と定義した用語)に力を入れていくこととし、その取組の根幹として飼育動物の動物福祉を良好にすることを掲げています。

しかしながら、この方針に掲げた取組を円山動物園が実施する根拠法令がないことから、将来にわたり取組を継続していけるかどうか課題となっていました。そのため、この方針の上位規範として条例を制定することを視野に、「動物園条例の制定意義や必要性を検討する」ことをこの方針に明記しました。

2 条例制定の必要性

2019年10月、札幌市の附属機関である市民動物園会議に条例内容を検討する専門部会として「動物園条例検討部会」を設置し、条例制定の意義や必要性を含め検討を開始しました。その後、約1年間の議論の末、2020年12月に市民動物園会議から札幌市に対し条例に盛り込むべき内容などが提言されました。

この提言を踏まえた札幌市における検討では、前述のとおり、ビジョン2050の取組の継続性を担保する法規範が必要だということが大きな制定理由として挙げられました。

また、円山動物園の取組だけでは、野生動物の保全是達成できず、対象となる種の保全計画を多くの動物園、研究機関、保全活動団体等が結集して策定し、役割分担していく必要があることも踏まえ、単に市営の動物園の運営を定める条例ではなく、地域の動物園を対象に動物園の運営目的や実施すべき事業等を明確にする条例が必要とされました。併せて、動物園が行う野生動物の保全や動物福祉の向上のための取組を促進することができるとして、本条例を制定する必要があるという結論に至りました。

3 条例の概要

図表1 札幌市動物園条例の構成と概要

前文	条例制定の背景、将来の展望、条例制定に対する意思表示
第1章 総則(第1条—第6条)	目的、用語の定義、基本理念、市・市民・事業者の責務を規定
第2章 動物園(第7条—第9条)	「保全活動」「良好な動物福祉の確保」「活動情報の公表」を規定
第3章 認定動物園(第10条)	動物園の取組を盛り立て、底上げする仕組みを規定
第4章 円山動物園(第11条—第19条)	第1章、第2章を踏まえた円山動物園の基本的な取組事項を規定
第5章 動物園応援基金(第20条—第22条)	市民の想いで動物園の取組を促進する仕組みを規定
第6章 市民動物園会議(第23条)	動物園に係る施策や認定・助成の審議・審査などを行う機関
第7章 雑則(第24条)	条例の施行に必要な事項は市長が定めることを規定
附則	施行日、関係条例の改正について規定

この条例において「動物園」は、「動物園、水族館、昆虫館その他いかなる名称であるかを問わず、生物多様性の保全に寄与することを目的として、野生動物を主とした飼育及び展示を行うほか、野生動物の繁殖による生息域外保全の取組並びに野生動物の保全に関連する調査研究及び教育活動を行う施設をいう。」と定義しています。

また、基本理念において動物園の活動は、飼育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を旨とすることや、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、豊かな人間性と感性が育まれることを旨とすることを定め、加えて、動物園の活動を行うに当たっては、市民及び事業者との協働により取り組まれるよう努めなければならないことを定めています。

その上で、動物園は条例の目的を達成するために、野生動物の保全に必要な動物の収集、調査研究、展示、教育活動、生息域外保全、関係機関との情報交換及び生息域内保全に関する取組を行うことを定めています。また、飼育動物の良好な動物福祉を確保するために、種や個体に適した飼育環境で飼育することや疾病の予防や治療を適切に行う獣医療体

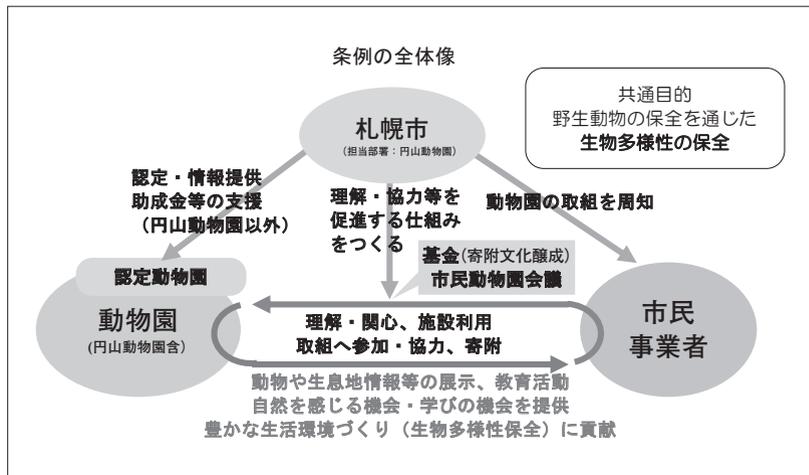
制を整備することを基本とし、動物福祉に関する規程を策定し、定期的に飼育動物の動物福祉を評価するとともに、必要な改善措置を講じることなどを定めています。併せて、基本理念に掲げた市民・事業者との協働のためにも、これらの保全や動物福祉向上の取組状況を適宜公表していくことを定め、これらの規定により動物園のあるべき姿を明確にしています。

また、一般の動物園の在り方を踏まえて円山動物園が実施すべき基本的な取組事項には、条例に基づく取組を推進するための運営方針及び実施計画を策定することや、良好な動物福祉を確保するために「市民動物園会議の審議を経て」動物福祉規程を定めること、同会議に定期的に「良好な動物福祉を確保できているか」の評価を受けることなどを定め、一般の動物園の規定に、実施すべきプロセスや取組水準を上乗せして定めています。そのほか、動物の展示や教育活動においては、野生動物の情報を正確に伝え、動物の尊厳を尊重することを目的に、野生動物に直接接する機会を原則提供しないことや動物に擬人的な行動をさせないこと（イラストや写真などで表現することも含む）を定めています。さらに、過去の動物死亡事故を教訓に同じ過ちを繰り返さないための規定として、マレーグマが死亡した7月25日を動物福祉について考

える「円山動物園動物福祉の日」とすることや、職員の日常業務における心構えの規定のほか、専門的知識を有する職員を確保し育成していくことなどを定めています。

4 今後の展望

図表2 条例の概念図



札幌市は、市民等の想いと動物園の意欲的な取組をつなぐため、市民等へ動物園の取組を周知するとともに、動物園の取組に共感し

た方々の寄附金を積み立て、動物園が行う野生動物の保全活動に活用するための動物園応援基金を設置しました。また、市内の動物園が条例の目的や理念に沿って自主的な取組を推進していけるよう一定の要件を満たした動物園をその施設の申請に基づき認定する制度を設けました。認定された動物園には、野生動物の保全を目的とした事業に対し動物園応援基金を原資とした助成金を交付することができますほか、市が研修会や研究発表会などを開催することにより飼育繁殖技術や専門的知識の習得を支援することとしています。

この認定や助成を審査する機関となり、動物園に係る施策を審議する役割を担うのが市民動物園会議です。その委員は動物や環境保全分野などの専門家のほか、公募に応じた市民から構成され、その会議録や資料は原則公開となっていることから、市民に開かれた条例の運用を目指しています。一方で、認定や助成の制度設計や審査など、専門性が高い審議等については、専門家により構成する部会を設置して対応する仕組みを設けており、柔軟に意見を聴き反映することとしています。

札幌市は、こうした取組を推進し、市民とともに動物園の取組を通じた野生動物の保全、ひいては生物多様性の保全に貢献するまちづくりを目指していきます。