

いま取り組んでいること。 そして今後取り組まなければならないこと。

諸坂 佐利

「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」（以下「奄美琉球」という）が世界自然遺産登録されたのが2021年7月のこと。わが国5番目の登録にして、日本では最後の登録とされています。世界自然遺産登録の条件は、①自然景観、②地形・地質、③生態系、④生物多様性のいずれかが世界的にも非常に稀有な存在であることを前提としつつも、「価値を将来に引き継ぐための保護の取り組みが十分に行われていること」が登録採否において重要なファクターとなります。アマミノクロウサギやイリオモテヤマネコ、ヤンバルクイナという貴重な存在を如何に永続的に保全できるシステムを構築できているかがネックなのです。奄美琉球における保全の基軸は、①外来種対策、②観光客対策、③ロードキル対策の3つです。このうち私が主に制度設計に参画しているのは①と②です。この小稿では紙幅の関係で①について—これはわが神大も関係が深いので—お話しします。

①の外来種対策は、地域によってその問題と課題、政策の方向性は全く異なるのですが、マングース、ネコ、イヌ、ヤギといった人間が持ち込んだ動物が野生化繁殖をし、アマミノクロウサギ等の希少な生物を侵襲するほか、その生息環境、自然景観を破壊するといった問題を如何に根絶させるかというものです。神奈川大学地方自治センターは、以前、イリオモテヤマネコの保全を目指して「竹富町猫飼養条例」の制定に参画しました。私は当該条例制定に、東郷さんといっしょに関わり、それがご縁で、現在、同じく世界自然遺産登録地の小笠原諸島と奄美琉球の法的アドバイザーをしています。この分野は、現行の国家法を解釈・運用するだけでは十分で

はなく、独自条令を制定しつつ、地域ごとの政策展開をする必要があります。先に挙げた竹富町の猫飼養条例は、あくまでもイリオモテヤマネコ保全を目的として、イリオモテヤマネコの生態、習



性、さらには西表島特有の地域特性を踏まえて制定していますので、それを同じく希少種保全だということで沖縄県北部（いわゆる「やんばる地域」）に生息するヤンバルクイナ保全にも適用できるかというそう簡単な話ではないです。公共政策は多かれ少なかれ地域特性を斟酌しつつ策定されますから、当該テーマに限った話ではないのですが、このテーマは、なんせ生き物（自然）が相手なので、そこで必要となる知見は生物行動学、保全生態学、獣医学、公衆衛生学、観光学などです。従って政策立案の検討においても各種専門家と協議の上進めていきます。難しいのはそれぞれの専門家の先生方が現場で実現したいことが微妙にバラバラで、かつそれらがわが国の法体系上困難な場合があることです。ここをどう調整しつつ実効性ある政策立案に仕立てるかが知恵の絞りどころです。しかしそういった政策の現場に身を置くことで、普段、法律としか向き合っていない者としては、現行法の限界、改正の方向性を含めた法解釈（政策）学の研究活動に大いなる刺激を与えてくれています。

困難といえはもう1つあるのですが、世界自然遺産に限らずわが国の自然生態系保全政策（行政）を展開する上での必須の法律群が横断的統一的な



解釈で設計されていないことです。この分野での主要な法律としては、生物多様性基本法、種の保存法、文化財保護法、自然公園法、自然環境保全法、エコツーリズム推進法、外来生物法、鳥獣保護管理法、家畜伝染病予防法そして動物愛護管理法などがあります。たとえばヤンバルクイナ保全上問題視されるネコは、動物愛護管理法を持ち出すまでもなく、私たちのペット（同法は「愛護動物」と規定します）ですが、同法は、放し飼いを禁止していません。そうすると、ヤンバルクイナの脅威たる屋外にいるネコは、放し飼いネコ（所有権の客体）なのか、ノラネコ（無主物）なのか外観上区別できません。たとえば首輪をつけていてもそれは所有者がかつていたという証拠にはなりますが、無主物であるとの証明にはなりません。また鳥獣保護管理法では、上記のネコとは別に、完全野生化した個体をノネコと定義づけ、これはイノシシやシカと同様、「狩猟鳥獣」としています。が、これとて外観からノラネコや放し飼いネコと区別が付きません。ノネコなら猟銃で捕殺してもいいがノラネコや放し飼いネコは当然ダメです。しかし現行法上は動愛法と鳥獣保護管理法が整合性をもって制定されていないので、これでは現場は動けません。加えて鳥獣保護管理法の狩猟鳥獣には、ノネコのほか、元々は私たちのペットや家畜で、それが放出され野生化繁殖したものとしてイタチやミンク、シマリスなどがリストアップされていますが、これらの動物は本来の生態系には存在してはいけないものであるが故に「根絶」が目指されるものです。しかるに鳥獣保護管理法は、「根絶」を目指す法律ではないのです。この法律は、イノシシやシカといった在来種たる野生鳥獣の「保護」（＝

当該山林等で減少傾向にあるので保護増殖を図る）及び「管理」（＝当該山林等で増加傾向にあるので狩猟によって一定数まで減少を図る）を目指す法律なのです。「根絶」を想定するのは、外来生物法です。しかし外来生物法には、特定外来生物として、上記に挙げた「ノネコ」や「シマリス」等は指定されていません。そこで奄美琉球や小笠原のように、生態系保全が喫緊の課題の地域では、各自治体が独自条例を制定して対応するわけですが、これとて動愛法がペットの放し飼いを禁止していないため「捕殺」（捕獲即殺処分）はできないというのが“現場”となります。すなわち実際の屋外ネコ対策は、①アニマルウェルフェアに配慮し可能な限り負傷しないような構造の箱ワナによる捕獲（生体捕獲）をし、次いでそれを②保護収容し、③もし捕獲時に負傷、病気だったら治療と看護を行い、④所有者がいるかもしれないので所有者探しをし、⑤さらに今般の改正動愛法に基づき可能な限り殺処分は回避すべしとのことから所有者不明のネコの新たな飼い主を募集、譲渡先を探し、⑥それでも貰い手のなかったネコのみ殺処分する。⑦またその殺処分方法も、動愛法は、アニマルウェルフェアに配慮せよとのことから、遺産登録地では国際基準に準拠した実施方針を立てています。ちなみに自然環境保全政策の先進国たるオーストラリアやニュージーランド、そしてドイツなどは銃殺あるいは薬殺しています。

他方、動愛法は、人に飼養・管理されている動物を、その適用範囲としますので、実は、イリオモテヤマネコやヤンバルクイナといった野生動物は、同法の適用範囲外になります。しかし生態系の破壊者たるネコ（外来種）は、捕獲された瞬間から、人の

管理下に入りますから動愛法の保護対象となります。文化財保護法で指定された国指定特別天然記念物には動愛法の配慮がなく、根絶されるべき方に動愛法の配慮があるという法設計になっています。こういった仕組みは、実は日本だけです。

さらに付け加えて動愛法は、ネコに限らずペットの放し飼いを禁じていませんので、ペットの糞尿の悪臭その他の地域トラブルについて、またそういった動物が鳥インフルエンザや豚熱といった家畜伝染病、また致死率がCovit-19の約6倍にあたる重症熱性血小板減少症候群（SFTS）といった人獣共通感染症の病原体を拡散するといったリスクに対しては全く想定すらされていません。

動愛法の目的とは、「人と動物の共生する社会の実現を目指す」と、その目的規定に明記されていますが、しかしそもそも論からして、そういった政策目的の実現に成文法は必然ではありません。「動物愛護」という観念は、本来的に前法律的観念です。特段法律なんてなくても、人々に動物愛護の観念は、その人を取り巻く生活や教育環境で醸成されるものです。その証拠に私たちは虐待と思しき動物を目の当たりにすれば「かわいそう」と思いますし、動物園の愛くるしい動物を見れば「かわいい」と思います。まさにこういった感情は動物愛護の感情ですが、ではそういった感情は動愛法のなせる業でしょうか？私見ながら、世界自然遺産の仕事をしていて、まずもって政策展開の邪魔をしているのは「動愛法」だと感じる場面が多い。これが主要欧米諸国の通例になっている「動物福祉法」ならまだ納得できるのですが（動物愛護と動物福祉は全くの別概念です）。いずれにしても、わが国は、生態系保

全に関する政策は、非常に立ち遅れていると考えます。海外法制を研究していると、近時は、One Helth One WorldないしはOne Planetの発想から国家政策は展開されつつありますが、わが国では未知の領域です。それはこの分野に関して、各種法律単体の研究者は数多いても、それぞれの法律を横断的にインテグレートした研究をしている者は皆無であることと無関係ではないよう感じています。先進国の一員たるわが国がその国際信用力を維持するためにも、学際的な議論の深化、積極的な政策展開は非常に重要なことと考えています。

今年は、西表島は、ヤギ条例制定に向けて動き出します。ネコの次はヤギです。根本はすべて“人”の問題ではありますが。また遺産とは直接の関係はないのですが、西表島と石垣島のみに生息する国指定特別天然記念物（絶滅危惧種ⅠA類）のカンムリワシ保全条例のプロジェクトもようやくスタートします。今年も忙しくなりそうです。

（法学部准教授）