

# 動物愛護管理行政における市民参加の可能性

—兵庫県動物愛護推進員制度によるケーススタディ—

中川 芳江<sup>[1]</sup>

## ★ 要 約

日本の動物愛護管理行政は、2000年の「動物の愛護及び管理に関する法律」の改正施行により転換期にある。動物愛護推進員制度が市民参加の制度として初めて法律で定められたが、動物愛護の領域で行政と市民のパートナーシップ事例は依然極めて少ない。動物愛護推進員は法に基づき市民が委嘱される準公務員で、立入検査等の権力はなく啓発を目的とする。

今回、兵庫県は日本で初めての動物愛護推進員制度運用のモデル・ケースとなり、筆者は民間の立場から行政と市民の間に位置する“協働コーディネーター”として本制度運用に深く携わった。筆者は地方自治体と動物愛護推進員の間で中立的な存在として位置し、地域づくりのプロセス・デザインを図った。

本稿では、この事例の成果と課題を通じて、日本の動物愛護管理行政における市民参加についてまとめる。

成果は、協働企画型の運用が行政・市民双方の意識変容を促したことで、その結果、地域課題の解決への筋道を“シナリオ”として協働で作成できたこと、協働コーディネーターが重要な機能を果たしたこと、行政の縦割りを克服する生活者視点の成果が認められることである。課題は市民参加の多様なレベルへの対応である。

本稿の結論として、エージェント型の市民参加から協働企画型への移行、協働コーディネーターの活用、動物愛護の倫理的意義再構築の必要性を挙げる。

キーワード：動物愛護管理行政，市民参加，問題解決型，協働コーディネーター，推進員

## 1. 政策課題としての“動物愛護”

日本では現在、「動物愛護」は政策課題としては広く認知されていない反面、総理府の調査では36.7%の人々がペットを飼養している<sup>[2]</sup>。動物愛護に関わる今日の社会的課題には、愛玩動物（人間の占有下にある動物、いわゆるペット）を要因とする近隣住民との軋轢、糞尿公害、放棄による大量の安楽死処分、遺棄や虐待、法令に違反する動物の商取引、愛玩動物やエキゾチックアニマル（外国産動物や野生由来動物）の野生投棄・逸走による地域生態系への影響、動物由来感染症の発

生等が挙げられる。

日本の動物愛護管理行政（以下、動愛行政）は法改正によって新しい局面を迎え、管理業務から教育・啓発への転換を迫られている。筆者は、兵庫県動物愛護センター（以下、センター）から教育・啓発事業の講師依頼を受け動愛行政に携わることとなった。センターと筆者の共通認識は、①放棄動物の安楽死処分は「川下の」緊急避難的処置であること、②それ故動物愛護に関わる課題の根絶的治療は「川上の」対策が必要である、③さらに動物愛護問題の源泉は動物を通じて具現化される地域コミュニティ形成にあり、④愛玩動物を媒介とした他者との関係構築、⑤人間の自然理解・倫理観にまで遡るという認識である。

愛玩動物の飼養者も放棄者も一般市民であることから動愛行政は市民の参加を前提とすべき政策である。しかし同分野における市民と行政の協働

は始まったばかりであり、とりわけ動物愛護推進員（以下、推進員）制度に関しては研究はもとより事例もない。本課題に携わる筆者の立場は、民間として行政と市民の間に位置する「協働コーディネーター」であり、これは新しい存在である。本稿で協働コーディネーターとは、行政と市民の中間に位置し、双方から中立的であり、方法論をもって市民参加のプロセスをデザインし、双方に働きかける存在のことを言う。

本稿では、平成13～14年度環境省補助事業「動物愛護の推進のためモデル協議会活動推進事業」（以下、モデル事業）の中で展開された兵庫県推進員制度の運用を取り上げ、特に筆者が中心的に関わったセンターでの運用を巡って、現場に基づきその成果と課題について実践的考察を行う。

## 2. 動物愛護管理行政の現状と課題

### 2.1. 法の変遷と動物愛護推進員制度

日本における人と動物に関わる法は、「野生動物の狩猟法」に始まり、戦後、衛生管理の面から「狂犬病予防法」、「家畜伝染病予防法」等を経てきた。1973年には「動物の保護及び管理に関する法律」（動管法）が成立した。近年、倫理面から動管法改正要請が高まり、主に愛玩動物と展示・実験動物を対象とした「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、動愛法）に改題・改正され2000年12月に施行された。

動愛法では、自治体における推進員制度運用が可能となり、市民と行政の協働による政策推進の道が開かれた。本制度は、多くの動物愛護団体においては法改正議論の中で団体側が提案<sup>3)</sup>した立入検査権を持つ査察員制度の実現と受け止められているが、獣医師相当の自治体職員が充てられる「動物愛護担当職員」のみに動愛法第13条1項に基づいた立入検査等を行うことが認められている（動愛法第17条）。推進員の活動は「犬、猫等の動物の愛護と適正な飼養の重要性について住民の理解を深めること。住民に対し、その求めに応じて、犬、猫等の動物がみだりに繁殖することを防止するための生殖を不能にする手術その他の措置に関する必要な助言をすること。犬、猫等の動物

の所有者等に対し、その求めに応じて、これらの動物に適正な飼養を受ける機会を与えるために譲渡のあつせんその他の必要な支援をすること。犬、猫等の動物の愛護と適正な飼養の推進のために国又は都道府県等が行う施策に必要な協力をする事。」（動愛法第21条2項）と定められている。

このように動愛法では、推進員を、人と動物の共生社会を築く国民的合意の推進、動物愛護思想の啓発を通じ動物への倫理観の醸成を市民レベルの参加によって実現するための人材としている。

兵庫県における条例の変遷は、「飼い犬条例」（1960年施行、1993年廃止）、「危険な動物の飼養及び保管に関する条例」（1979年施行、1993年廃止）を経て、内容的に動愛法を先取りした「動物の愛護及び管理に関する条例」（1993年施行、2000年改題・改正施行。以下、動愛条例）を定めている。兵庫県の動愛行政とは狂犬病予防法、動愛法、動愛条例を所管する業務である。

### 2.2. 行政セクターの状況と課題

動愛行政の所轄は、厚生労働省、環境省に跨り、動物行政（動物に関わる行政）で見れば更に農林水産省、経済産業省が関わり複雑である。動物行政が多くの法令・省庁に跨っているのは日本の特徴である。例えばドイツ連邦では動物福祉法で野生動物を含むすべての動物を対象として統一的に整備している<sup>4)</sup>。

動愛法が条例による補完を認めているため、現在、動愛行政への取り組みは自治体間で相当な差がある。動愛行政は、動物愛護思想の啓発事業を中心とした動物愛護業務と、犬の収容、飼い方指導等のいわゆる取締である適正管理業務から成る。兵庫県の動愛行政において市民との接点はセンターと8健康福祉事務所（保健所を統廃合）である。センターのみ8名の技術職（獣医師、健康福祉事務所も同様）がおり、県下全域を対象とした動物愛護業務と阪神4市1町の適正管理業務を行う。各健康福祉事務所<sup>5)</sup>では1～4名の技術職が適正管理業務のみを行い実情も本業務で手一杯である<sup>6)</sup>。

市民参加の点で兵庫県には大きな経験がある。1995年の阪神淡路大震災での行政、獣医師会、動物愛護団体、ボランティアが連携して民間中心で実施した日本で初めての被災動物救援事業（兵庫県南部地震動物救援本部の活動）である。本事業では、民間が全面に出た組織を採用し、行政は指導・助言のみを行う形態を採った<sup>7)</sup>。本事業は、

行政担当者にとっては行政の黒子役の重要性を認識する機会となり、議会や県行政上層部にとっては動愛行政への見方が「たかが動物、されど動物」に変わった大きな転換点と言われている。

1998年に設置されたセンター<sup>⑧</sup>の責務は、「最終的に犬・猫の処分頭数をゼロにすること」である。犬・猫の安楽死処分についての全国の状況は、犬は減少方向にあるものの2000年度で年間約14万9800頭の処分、猫は年間約27万2000頭の処分横ばい状態である<sup>⑨</sup>。この全体傾向は兵庫県も同様である<sup>⑩</sup>。飼育している犬を安楽死処分する理由の68%までが飼主側に起因し<sup>⑪</sup>、近年ではエキゾチックアニマルの放棄も増加傾向にある。人々は、安易に動物を飼い安易に動物を放棄・処分する。約50年、日本の行政は市民の需要に応える形で犬猫を処分し続ける後始末行政を続けてきた。しかしこの対処では上記責務の達成は困難であり、人間が処分対象動物を発生させないことが根源的対策であるとセンターでは強く認識している。

以上のことから、センターでは2002年までの5年間に10の動物愛護業務（ふれあい事業、出前講習会、しつけ方教室、譲渡事業、動物愛護フェア、譲渡犬同窓会、ニュースレター「たけのこ」発行・配布、中学生の地域に学ぶ教育「トライやる・ウィーク」受け入れ、問題行動治療、ボランティアリーダー養成講座）を展開してきた<sup>⑫</sup>。

しかし、動物愛護業務の中核である啓発事業の推進は、センター自らが認めるように非常に困難である。最大の課題は「地域に根ざし地域で継続的・生活密着で展開する施策が実施できない」ことにある。本稿では、このような地域に根ざし生活者の視点で継続的に生活密着で展開することを、日常性に基づく展開と表現する。センターは、行政からのアプローチによる啓発事業では日常性に乏しく既に限界に達していると自覚しており、市民生活の中に入り込んだ形で展開する別の方法を求めている。しかし、行政では別の方法や新しい発想が編み出せず行き詰まり苦悩している。ここでの課題は、①一般市民と行政を繋ぐパイプ役の市民の不在、②地域における指導者（リーダー）の未確保、③地域毎に異なる地域課題の解決手法の未確立である。特に②についてセンターが描く指導者像は、単に愛玩動物に関する科学的知識が豊富な人材ではない。むしろ「地域に根ざして指導して貰って人というものは、生活者として地域から浮いてしまっただめだ」と考え、

「犬・猫に偏りがちな思考に固執するのではなく普通の市民として広い視野を持って動物愛護に取り組んで欲しい」と期待する。

リーダー養成や地域課題解決手法の確立については、推進員制度運用に先立って実施したセンター独自事業・ボランティアリーダー養成講座「サピエンティア」（以下、養成講座）によって一部達成されつつある。養成講座（2002年1月～2003年3月）では、市民自らが地域課題を検討し取り組みたい解決策について企画立案から行い、企画された地域に根ざしたボランティア活動の展開を行政が支援する<sup>⑬</sup>。推進員同様、筆者が協働コーディネーターを担ったが、推進員とは異なり活動は市民の自由なボランティア活動として展開される。推進員制度運用には当養成講座での成果が大きな影響を与えている（細川・杉原・河野（2002：25））。

推進員制度では、一般市民と行政を繋ぐパイプ役の市民の確保、と、地域課題解決手法の確立への取り組みが中心と位置付けられる。

### 2.3. 市民セクターの状況と課題

市民セクターでは動物愛護思想の普及・啓蒙等を目的に持つ組織として（財）日本動物愛護協会、（社）日本動物福祉協会、（社）日本愛玩動物協会が挙げられる。各組織は寄付や資格認定料を主な財源としている<sup>⑭</sup>。他に（社）日本動物保護管理協会がある。また、愛玩動物に関する特定非営利活動法人は全国に50以上あり<sup>⑮</sup>、この数は現在も増加している。この他にも市民の任意団体や個人で活動する人々は多数存在する。これら市民セクターの様々な団体は一般に総称して「動物愛護団体」と呼ばれることが多い。

これら多様な団体を敢えて総括すれば、①動物販売業者、動物取扱業者、一般の飼主および行政機関における動物の取扱についての監視活動や告発活動、②飼育放棄・所有権放棄された犬・猫の新たな飼主探し、③各々の独自手法による犬のしつけ方指導、④飼育放棄あるいは所有権放棄された犬・猫の収容施設での集団飼養、⑤繁殖防止の犬・猫の避妊・去勢の実施や実施のための指導・助成、あるいはまた⑥野良猫・犬等への給餌、等を中心に活動し、特性として他組織との協調性をあまり重視しない傾向が見られる。また、これら団体の行政や社会、さらには他動物愛護団体への姿勢は、船橋の用語を借りれば「対決状態」にあることが多く<sup>⑯</sup>、その多くが、言葉のやり取りは

あっても共通の認識や共通の価値判断を確立することができない「言語不通」（船橋（2002：9））を伴うため生産的ではない。

動物愛護団体は、行政と一般市民を繋ぐパイプ役の位置を占めておらず、行政－市民間で、また、市民－市民間で、動物と人の関係に関する理論的な議論が未成熟な状況にあると言える<sup>7)</sup>。

### 3. ケーススタディ — 兵庫県動物愛護推進員制度の運用

本章では、兵庫県での運用をケーススタディとして取り上げる。

兵庫県、福岡県（以上、モデル事業自治体）に加えて茨城県、京都府、愛媛県で2001年から推進員制度が開始された。モデル事業は、直接的には推進員を支援する目的で動愛法第22条に基づき設置された兵庫県動物愛護推進員協議会への補助事業である。本事業内容は、推進員に対する講習会、推進員の委嘱推進および活動支援、普及啓発活動用媒体企画制作、全国動物愛護推進協議会等との連絡調整等であり、国から兵庫県への補助金は2ヵ年で総額796万円である。センターでの推進員運用はさらに県下のモデル運用と位置付けられ、筆者はセンターでの運用における協働コーディネーター、および、県全体で実施する兵庫県動物愛護推進員中央研修会（以下、中央研修会）での講師（講演講師）を担った。なお、推進員の選考方法、委嘱前の推進員養成講座には関わっていない。

#### 3.1. 動物愛護推進員に対する行政の期待と委嘱経緯

推進員制度への環境省の姿勢は、「推進員の具体像は国側もゼロベース」で「これから推進員の皆さんと一緒に構築していきたい」と期待している<sup>8)</sup>。兵庫県の期待は更に大きい。兵庫県では1993年の条例において動物保護相談員制度を導入した。推進員制度を先取りした形ではあったが、行政主導で相談員に対する指導、助言、連絡調整、情報交換等を行うシステムであったことや行政と相談員との関係作りが密にできない状況、相談員が地域に密着した活動が可能である人選（獣医師に委嘱）でなかったこと（杉原（2003：6））から

「完全な失敗」とされている。行政が企画立案し市民（相談員）に手足となって活動してもらう形式を採用したのが兵庫県動物保護相談員制度であった。このような形式を、本稿ではエージェント型と表現する。こうした経験から、兵庫県、特にセンターは今度こそ効果ある制度運用をしたいという強い期待を持っている。

兵庫県での推進員委嘱までの経緯は次の通りである。センター、健康福祉事務所を通じ管内の市町広報にて公募するとともに、(社)日本動物福祉協会、愛玩動物飼養管理士会（(社)日本愛玩動物協会の資格取得者による県単位の下部組織）、(社)兵庫県獣医師会に案内を送付した（推薦依頼は行っていない）。応募条件は20歳以上70歳未満の県内居住者であり、公募者は住所、氏名、年齢、連絡先、所属団体を提出した。選考方法は、県が主催する所定の12時間の推進員養成講座（平日昼間開催）を受講後、改めて本人からの委嘱申込書の提出を受けセンターあるいは各健康福祉事務所の推薦で決定した（但し基本的には受講者が希望すれば推進員に委嘱される）。2002年3月に78名が県知事から委嘱（期間2004年3月までの2年間）され、約三割の25名の推進員がセンター担当地区に集中する。

推進員の内訳は、愛玩動物飼養管理士62.8%、一般25.6%、動物取扱業者・訓練士等6.4%、獣医師5.1%（いずれも委嘱時）である。他自治体では愛玩動物飼養管理士が多くを占めるわけではなく<sup>9)</sup>、これは兵庫県の特徴と言える。他自治体の状況を見ると、行政に批判的な動物愛護団体構成員を避ける傾向が見られ、例えば、行政との実績がある動物愛護団体等からの推薦（福岡県）、獣医師中心（神戸市）、保健所長の推薦（長野県）などの方法を採用している。

今回の兵庫県の選考方法については、公募は高く評価できる一方、過去のエージェント型への反省は必ずしも十分に活かされているとは言えない。

#### 3.2. 委嘱後の運用および推進員活動企画

ここからは、県下モデル地域となったセンターでの運用に絞って記述する。

前述のエージェント型による反省と先行する養成講座の成果に基づき、センターでは2002年度の運用は、地域での推進員活動企画・実施計画を推進員自身によって立案し、これを基に2003年度に実際の活動を展開する方針とした。2002年度は企画立案討議を含め意見交換会（以下、交換

会)を計8回開催した。

交換会では推進員の活動企画・実施計画を市域単位で4班に分かれ討議した。交換会には事業課課長補佐を含むセンター担当者2名が常に参加し、班別討議にも適宜センター担当者が加わった。対話の中では、推進員が考える内容は「準公務員<sup>20)</sup>」的立場の推進員として可能な内容か、推進員が希望する物質的・人的支援はセンターが対応可能な内容・範囲か、継続的な効果への筋道が見えるかを主に検討し、問題がある場合には代替案を随時検討し、推進員と行政で調整しながら活動企画、実施計画を立案策定した。重要な点は、センターは企画内容を指示・誘導していないことである。即ち、しばしば行政が採用する事前の「落としどころ」の用意はしていない。勿論、筆者との間で事前調整も行っていない。

企画討議を主目的とする5回の交換会と数回の推進員の自発的な会合の結果、立案された活動企画・実施計画の具体的内容は次のようなものである。

A市域班では、市内公園の約半数で飼主の糞の不始末が原因で犬連れでの立入が禁止となっている現状から、糞のない公園づくり活動を策定した。推進員の人数上の制約から、日常的な活動が容易な公園をモデル公園に定め一箇所ずつ順次回っていくこととした。市の公園管理担当課や地域の自治会と連携し、推進員による放置糞を拾う活動と犬の散歩中の飼主に気軽に声を掛け対話するいわゆる“声かけ”とによって適正な糞の始末を啓発する。拾った糞量を計測しこれによって始末方法の定着を評価する。この活動には市側の積極的協力も得られ順調に活動が開始されている。

B市域班では、動物愛護に関わる活動が行政や一般市民からあまり理解されていない(取り合ってもらえない、胡散臭く見られる等)というボランティア活動経験に基づき、まず、地域コミュニティの中で気軽な存在になることを目指して、地域でのコミュニケーションづくり事業を立案した。推進員自体の広報も兼ねて地域情報を含む啓発チラシを作成し、自治会の協力を得て定期的に自治会で回覧する。散歩中の飼主への声かけを行い幅広くコミュニケーションを築く。地域に馴染みながら地道な啓発を通じて、処分される動物を生んでいるのは人間だということを伝えていきたいとしている。その他、C市域班、D市域班でも同様に日常性に基づく企画・計画が作成された。

推進員が発案する活動アイデアは必ずしも課題

解決に結びつくとは限らない。行政にありがちな企画と同様、推進員もまた効果を考えないまま独り善がりにやりたいことを挙げる場面も見られたが、課題解決への筋道、寄与度、もたらされる効果を常に意識付けることで対応した。結果、日常性に基づき自分達が解決していくという姿勢の貫かれた企画となった。推進員と自由なボランティアとの相違がよく理解されないまま始まった交換会において、不慣れた企画作業を行政と対話して進めてきた推進員の努力は評価に値する。

### 3.3. 協働コーディネーターの役割

筆者が果たした協働コーディネーターの役割は次の通りである。①交換会の具体的プログラムの企画提案、②行政課題の推進員への「通訳」(判るように説明しコミュニケーションを成立させる、③も同様)、③市民課題の行政への通訳、④行政への助言、⑤推進員への助言、⑥課題の整理、⑦解決アイデアの問題点整理、⑧解決策の“シナリオ”化支援、⑨解決策に行き詰った際の着眼点の整理と指摘、⑩対話の雰囲気づくり、⑪本音の吐露の誘導、⑫合意点の抽出と整理。全体のアプローチは、地域課題を中心に据えこれを解決するために採りうるあらゆる可能性のある方法を考察しそれらの組み合わせによって問題の解決をはかるといふ問題解決型アプローチを採用している。⑧で筆者が言う“シナリオ”とはこれら問題解決への様々な取り組み(アクティビティ)を目的と手段が連続する筋道として描く解決への多様な道のことである(中川(2002:99-106))。交換会では、このシナリオを行政と推進員が共に作成する協働作業である。今回作成し得た活動企画・実施計画は、結果的には相当範囲が限定された“シナリオ”である。これは検討時間の短さ、活動可能な推進員の少なさが主な理由である。

日常性に基づく展開を引き出すために、全体を通じて“身近なところで自分達にできること”、“生活者の視点”をキーワードとした検討を徹底した。その他特に留意した点は、2.3で見たような行政対市民の対立意識から、行政と推進員の間での「言語不通」の克服と信頼感の醸成に心がけた<sup>21)</sup>。

今回のように、市民と行政と一緒に課題解決策をつくりあげていく方式を、エージェント型に対して協働企画型とする。

### 3.4. 推進員制度運用の成果と課題<sup>23)</sup>

#### 3.4.1. 協働企画型の評価——意識変容と政策効果——

今回採用した協働企画型を従来のエージェント型と意識変容と政策効果の点で比較する。

まず、意識変容について推進員と行政の姿勢と意識から見る。

当初、エージェント型を希望する推進員と協働企画型を希望する行政との間には厳しい行政批判を伴うすれ違いがあった。この理由は、行政の強い期待感が委嘱前の推進員養成講座では推進員側に十分伝わらなかったことが挙げられる。センターでの第1回交換会（2002年4月）において出された多くの意見（「行政が何かの指示を出しそれに従って動くものだと思っていた」「推進員と一緒に考えたいとは何事か」等）はこれを裏付けている。交換会を重ねるうちにセンターが繰り返す協働企画型への意義と期待に対して、推進員からは「一体どんな活動ならやらせてもらえるのか」「行政の味方につくことになるのではないか」という戸惑いの声と共に「効果を優先するなら行政と上手に付き合っていくほうがいい」と賛同する声も出始めた。運用1年目終了時点で推進員を対象に県が主催した年1回の中央研修会（2003年2月開催）において、「ゼロから一緒に作りあげていくというスタンスは期待通り」と明確な歓迎意見も推進員から出された。これが、動物愛護に関わるボランティア活動を長年行ってきた推進員らから発せられていることは注目に値する。彼らは活動経験を通じて、相当程度行政と課題理解を共有している。また顕著な例としては、当初強く協働企画型を批判していた推進員が、中央研修会後に「センターのやり方が正しかった」とセンター担当者に語った例がある。なお、1年を経てもエージェント型希望の推進員らの同型への希望は依然として根強いものがある。

推進員に加えて、センターでは今次の協働企画型での推進員運用は、養成講座（サピエンティア）の成果と並んで、大きな成果の第一歩として受けとめられている。協働企画型ならではの行政から市民への働きかけは楽ではなく行政にとって大きな意識改革が必要であったが、その成果として、行政と一般市民とのパイプ役を期待できる市民との生産的関係を手に入れた。もっとも、筆者の観察によると、エージェント型で運用した市や健康福祉事務所においては、過去の相談員の二の舞と捉える懐疑の見方・諦めと協働企画型への期

待が交錯している。

以上のように、未だ振幅はあるものの、推進員の意識や態度は明らかに変わりつつある。同時に行政の意識も協働企画型への挑戦から自信を伴うものに変容しつつある。意識と態度に関しては、協働企画型での協働検討時間を共有することで一定の成果が得られると言える。今後、財政・人員の縮小によって行政が啓発事業分野から手を引かざるを得ない状況は容易に予想される。その時に、地域での解決力を低下させないためにも、今多少手がかかっても協働企画型の導入による行政・市民双方の意識変容は必須である。

次に協働企画型による推進員企画の政策効果であるが、実施段階に入って間もない現時点で評価を下すことは困難である。しかしその方向性は認められる。例えばC市域班では、センターの協力も得て、安楽死処分状況を伝えるパネル展を大型商業施設で実施した。ここで推進員らは自作のアンケートで一般市民の意識を聴取し、この結果と会場での市民との対話から、次の具体的活動内容を自発的に検討しつつある。ここで推進員らが試みていることは、ひとつの実施成果から自ら課題を見出しそれに対する解決策を自ら考え、成果を次に繋げていこうとすることである。彼らが養成講座にも参加し、交換会を経ていることは重要である。行政の指示する内容に留まるのではなく、各推進員が地域課題の解決に効果ある活動を自発的・自立的に起こしていくことができれば、政策としての効果が自己増殖的に現われることも予想できる。政策効果については、これら事例も含めて今後の課題としたい。

#### 3.4.2. 協働コーディネーターの評価

前節で挙げた成果に、協働コーディネーターの成果も見ることができる。3.3で挙げた12項目が機能しその結果これら企画策定および、センターと推進員の関係に至っていると言える。勿論、センター担当者、推進員の努力が前提としてある。協働コーディネーターの役割は中間的であるだけに、評価は創出した結果によってしか測れないだろう。協働コーディネーターが中間に立つことで、その存在がなかったであろう場合と比べて、明らかに優位に行政と市民の関係が推移すること、明らかに優位に協働の成果が現われてくることが重要である。前者については3.4.1前段で見られるとおりであり<sup>24)</sup>、後者については3.4.1後段の通り今後の課題である。

協働コーディネーターの評価の参考として、推

進員と行政からのコメントを以下に紹介する。推進員からは「先生（筆者のこと）がいてくれたから、苦手な行政と話すことができた」「言いたいことがうまく言えなかった時、先生のフォローで言いたかったことはそういうことだと心の中で拍手していた」「陰悪でも最後には本音が話せたのは先生のおかげ」「効果のあることは何かと考え直すと難しいことに気付いた」。一方行政からは「市民より近いところで理論的に話ができるのでとても有難い」「課題をほぼ完全に共有できている安心感と信頼感がある」「市民にうまく説明できていないと感じる時にタイミングよく補足説明してくれるので非常に有難く説明方法の参考にもなる」「推進員が何を言いたいのか先生に言われてわかることがある」「行政だけでは絶対にできなかった」などである。

協働コーディネーターの役割は、理念と方法論が非常に重要であると考えられる。現場における個々の状況はマニュアル的に対応できないだけに、根本的な部分（理念）が揺らがないことが重要である。協働コーディネーターの資質や第三者判断基準については非常に新しい課題であり、これらについては今後別稿で十分検討する必要があると考えている。ここではそのいくつかを整理すると、協働コーディネーターが備えるべき基本的な資質については、先の12項目に対応する資質であり、協働コーディネーターの背後に大組織は必須ではなく自身の能力に依存する。協働コーディネーターは、主人公であるその地域の市民そして行政が最もその能力を発揮するように動く黒子である。協働コーディネーターの評価は創出した結果によって測るものであり、従って、市民と行政も自分達で創るという決意を持たない限り如何に優れた協働コーディネーターを連れて来ても結果は出せない。協働は、すべての関与者によって創りだされる“状況”であって“形式”ではないからだ。市民や行政が自分達と協働できる協働コーディネーターを見極める手掛かりは、プロセス・デザインの方法論を地域への愛情を伴って展開してくれると思えるかどうか、信頼できると思えるかどうかにあると考える。このように協働コーディネーターは、個人の資質に依存しその汎用化が今後の課題であるが、恐らくそれは相当大変なものとするしている。

### 3.4.3. 生活者視点の成果

筆者は生活者視点を重視している。生活者としての着想、大規模イベントより草の根的で、地道

で、生活の中で日常的に実施できる継続的の事業を重視している。今回は日常性に基づく展開の必要性からも、この点は重要であった。この生活者視点で地域課題を捉えなおす作業は、行政の「縦割り」を超えた課題解決方法の提示に寄与した。A市域班を例に挙げる。愛玩動物の糞処分方法は動愛行政の所掌範囲ではなく下水道行政や廃棄物行政の範囲であるが、これら領域では愛玩動物の糞処分についてほとんど検討されていない。しかし、飼主に糞の持ち帰りを徹底させるためには、適正な処分方法を具体的に提示する必要がある。そこでA市域班では、市の廃棄物・下水道行政に検討を働きかけ、具体的な適正糞処理方法を得たことでこの要件を満足したのである。生活者視点で捉えられる課題は、従来の縦割り行政の政策領域の隙間で抜け落ちてきた課題であることが多い。

### 3.4.4. 市民参加の多様なレベルへの対応

今回の最大の課題は、推進員のエージェント志向と行政の協働企画型志向の相違である。一般的には逆の場合が多く、企画志向の市民が単純なエージェントを求められ失望したという事例は少なくない。市民参加の階梯の8段階を持ち出すまでもなく、市民参加の形態にはレベルがあることは良く知られる通りである。しかし昨今それらは一括りで、“参画と協働”“パートナーシップ”と抽象化されている。ところが現場では、何が協働なのか、どのあたりがパートナーなのか、その具体像がその都度求められる。そしてそれぞれに応じた能力もまた行政・市民双方に求められる。

ここで指摘しておきたいことは、まず市民参加の形態には多様なレベルがあることが実体的に理解されるべきで、個々の事業において、まず関与者双方の期待するレベルを一致させるプロセスが必要である。例えば今事例では、推進員公募時に二つの方策が考えられる。一つは「推進員になってほしいこと」と題する小作文の提出により、市民の期待・ニーズ・能力の表明機会を設けることである。これは同時に行政が市民の意識レベルを把握し事業に必要とされる人材を揃えることを可能にする。二つ目は、行政が期待レベルと期待する具体的内容を市民に対し明確に示すことである。

次に、それぞれのレベルに応じた能力が必要であるということが理解されるべきである。例えば、共に企画立案していくためには、課題理解を共有し、情報を共有し、コミュニケーションを成立させ、その上で課題解決策を創り出す能力が求められる。具体的な課題解決策を創らず問題点を指摘

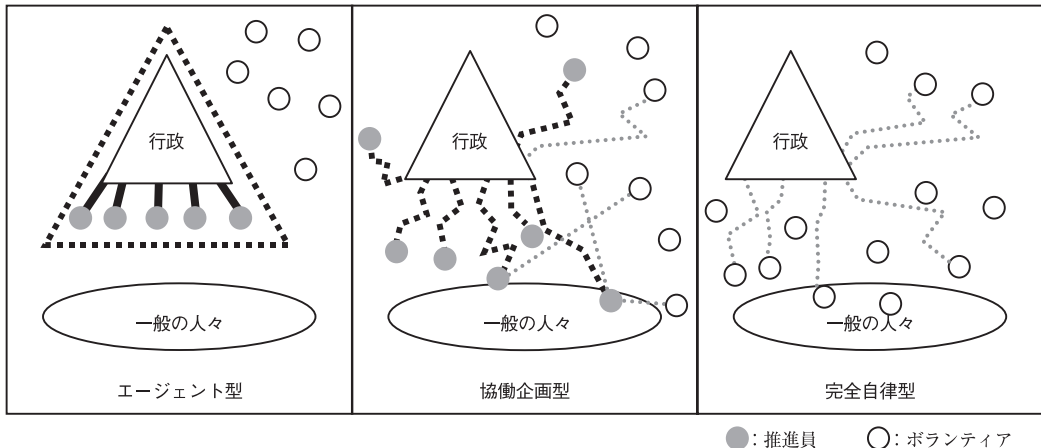


図1 型による推進員の位置付け（筆者作成）

することしかできずとすれば、責任を持って企画立案のレベルを担うことはできない。この点は、政策への参加を希望する市民側が特に意識すべき点である。

#### 4. 今後の動物愛護推進員制度に向けて

今回の協働企画型の運用は、挑戦的な試みであり関係者の尽力は決して小さくない。本結論が今後の環境省、兵庫県、及び動愛法見直し（2004年予定）において参考となれば幸いである。

##### 4.1. エージェントから協働、自律へ

本稿で比較してきたエージェント型と協働企画型において、推進員の位置付けは上図1のように異なるを考える。エージェント型では行政組織の下部にエージェントとして位置付けられた推進員が存在する。推進員の行動は行政によって完全に統制されており、一般の人々へ提示する課題解決策は行政が立案する解決策のみとなる。行政は推進員を上意下達の行政組織の延長で理解することができ、効率的に運用できる半面、解決策への多様性は損なわれる可能性がある。

協働企画型では、推進員は行政との連携・協調・指導のもとに動く。エージェント型に比べて自由度が高く、ボランティアとの連携を図ることも可能となる。行政縦割りの領域枠に縛られない生活者視点から浮上するアイデアの多様性を課題

解決策として採用することができ、複雑な課題にも対応できる可能性が高くなる。なお、推進員は法律上の範囲を超えて活動することはできず、行政の縦割りを踏襲せざるを得ない場合も依然として残る。

協働コーディネーターとしての筆者の立場から考えると、推進員制度はあくまでも市民の自立的・自律的な地域活動が発展するまでの、完全自律型と名付ける第三の型への過渡的制度と位置付けられる。推進員制度運用は、行政と市民が連携プロセスを経験し、共に新しい地域運営の方法を模索し、将来の行政と市民の自立的で自律的な協力関係を築くための双方のエンパワメント制度と理解できる。市民と行政が協力関係を築けずにいる動愛行政の領域においては、この過渡期は極めて重要である。またこの過渡期では、市民と行政の「言語不通」克服も期待できる。推進員制度を行政組織の延長上で理解し安易にエージェント型で運用することは過渡期を自ら放棄することであり、行政・市民双方にとって大きな損失である。とは言え、双方が課題解決能力を持ち合わせ発揮しなければ協働企画型は成立しない。実際今事例でも、エージェント型希望の推進員は交換会欠席で意思表示をしている。推進員間でのこうした温度差は、協働企画型で関わろうとする推進員の疲労感の一因となっている。エージェント型希望の市民については、推進員補助員のような位置付けでの関与も一法である。推進員制度は基本的に協働企画型で運用し、エージェント型での運用は推進員のレベルに応じてあくまでも限定的にすることが次善の策であろう。

どのような場合でも関係者は、本制度が「地域



に根づいた形でまた行政の限界を超えて広がっていくことを意図したもの<sup>24)</sup>(動物愛護管理法研究会(2001:234))であることを忘れてはならない。

#### 4.2. 動物愛護の意義再構築

従来から動物愛護は哀れな動物を救うための保護活動として一般的に理解されてきた。ともすれば活動する人々は動物飼養を推進し、たとえそれが野生絶滅を危惧される動物であっても個人愛玩用として飼養することを肯定する傾向さえある。しかし、冒頭でも触れたように動物愛護の課題として具現化される事象は、現代における動物理解、他者理解、共同性理解に関わる倫理的な課題として捉えることができる<sup>25)</sup>。

動愛行政が担っている動物の安楽死処分について再考すると、現状は消費者である市民の“廃棄物”を行政が処分していると表現できる。消費者には飼わない選択肢も用意されているのであり事実動物を飼っていない人は国民の63.3%である。人々は、個人の倫理観に基づく選択的行為(動物飼養)を原動力として、動物愛護の諸問題を生産しているのである。推進員が寄与する最大の貢献は、こうした個人の選択を左右する倫理観の部分であろう。地域には推進員以外にも動物愛護に関わるボランティア活動等を展開する市民がいる。しかし、一方でB市域班が課題としたように必ずしも一般市民に理解されているとは限らないのも事実である。動物愛護の課題を、「たかが犬・猫」の課題として留めたり、あるいは感情に訴える哀れな動物達の課題として留めたりせずに、人間の共同性を巡る倫理観の課題として再構築する努力と発想が、本課題に取り組む関係者には求められている<sup>26)</sup>。

#### 4.3. 中立的立場の活用

今事例における協働コーディネーターの存在と役割は、今後他自治体で参考となることが多いと考えられる。市民が信用できない行政担当者にとって、あるいは、行政や一般市民に対し徒労感を味わう推進員にとって、センターでの運用事例に見られる協働コーディネーターの果たした生産的成果は心強いものである。中立的立場の第三者を活用することで、行政・市民のセクターを超えて、真に課題を共有できる協力者として双方を認識する可能性が高まる。この中立的な存在は、エージェント型においては不要であるが協働企画型にお

いては双方の繋ぎ役、双方の緩衝役として有用な存在であると理解される。今後こうした中立的な存在が認識され、活用されることが期待される。

### 5. 結びにかえて

本稿で述べた動愛行政における推進員制度運用に見られる課題は、その多くが市民参加をめぐる共通の今日的課題でもある。今日では行政が単独遂行可能な施策分野は限られ、行政は市民参加を推進せざるを得ない。環境省担当者が指摘するように「国ができることは法制度の枠組みを作りモデル事業の予算をつけることぐらいで、あとは各自治体に推進して頂くしかない」のである。この点で推進員制度の運用はその導入可否も含めて自立した地方自治への踏み絵でもある。

「動物愛護」によって照射される動物と人の関係構築は、愛玩動物を超えて野生動物、産業動物、展示・実験動物を含めた動物と人の関係構築、更には人と人の関係構築として波及していくことが期待される。

愛玩動物を超えて広い意味で動物と人、人と人との関係を問いただす方向に向かう時、動物愛護に見られる課題は人と人との課題と同一線上にあると見なされるに至るであろう。

#### <謝辞>

横山安雄生活衛生課長をはじめとする兵庫県動物愛護管理行政に携わる方々(殊に動物愛護センター)には、私が必要とする多くのデータのご提供を頂いた。協働コーディネーターに対する深いご理解と共に、記して感謝する。また、本稿中の事例は市民を含む関係者の尽力の賜物である。関係者に謝意を表す。

また、本稿が少しでも改良されたのは、査読者の方々の丁寧なご指摘によるところが大きい。紙面を借りて御礼申し上げる。

#### [注]

- (1) 株式会社ネイチャースケープ e-mail : animals@naturescape.co.jp
- (2) 総理府内閣総理大臣官房広報室「動物愛護に関する世論調査」2000年6月調査 (<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/aigo/index.html>), 4.2の動物を飼っていない人の割合も同調査による。
- (3) 動物の法律を考える連絡会「動物保護法」

- 改正の骨子（案）。『動物愛護管理法』収録。  
3.2で後述する交換会においても立入検査権を  
求める意見は推進員から何度も出た。
- (4) ドイツ連邦における動物福祉法については、  
Publication of the Revision of the Animal  
Welfare Act (1998) や、「人とペットの共生  
を考える国際シンポジウム」(2002年9月、京  
都)におけるシンポジウム資料を参照されたい。
  - (5) 神戸市は政令指定都市、姫路市は中核市、西  
宮市および尼崎市は保健所設置市のため各市で  
独自に行っている。推進員の運用も、神戸市、  
姫路市は委嘱自体が独自、西宮市、尼崎市は運  
用のみ独自。
  - (6) 人員、予算の詳細については、中川(2003:  
93-96)を参照されたい。
  - (7) 『兵庫県南部地震動物救援本部の記録』  
(1996: 319-321)
  - (8) 1991年に兵庫県が設置した「動物衛生行政  
あり方検討委員会」の報告により1993年動物  
の保護および管理に関する条例制定、1998年  
動物愛護センター設置条例成立を経て同年生活  
衛生課の地方行政機関として兵庫県動物愛護セ  
ンターが設置された。
  - (9) 環境省『動物愛護管理行政事務提要平成13  
年度』
  - (10) 兵庫県動物愛護センター提供データによる。  
具体的数値は中川(2003: 97)参照。
  - (11) 平成13年度兵庫県動物愛護センターの調査  
による犬の引き取り理由の分析データによると、  
飼主が病気・高齢で世話が出来ない26%、引  
越して飼えなくなった17%、咬み癖がある15  
%、鳴声がうるさい10%、(以上が飼い主側に  
起因する理由)犬が病気10%。この傾向は全  
国の傾向と比べてもあまり変わらない。全国で  
の理由は上位から、近所からの苦情(17.2%)、  
転居のため(13.9%)、犬の病気(12.6%)、吼  
え癖(10.4%)、咬み癖(9.7%)と続く。(全  
国動物管理関係事業所協議会(1999: 12-13))
  - (12) 『兵庫県動物愛護センター事業概要』及びセ  
ンターへのヒアリング。
  - (13) 養成講座「サピエンティア」は、愛玩動物か  
ら人へと視野を広げることを試みた非常に挑戦  
的な試みである。本事例は全国動物管理関係事  
業所協議会においてセンターの報告によって  
2002年度環境省自然環境局長賞を受賞してい  
る。詳細は細川・杉原・河野(2002: 25)、中  
川(2003: 106-108)を参照されたい。
  - (14) 市民セクターの組織分析詳細は、中川  
(2003: 101-104)を参照されたい。
  - (15) 2002年6月現在。データは、特定非営利活  
動法人日本NPOセンターが運営する「NPO法  
人データベース・NPO広場(<http://www.npo-hiroba.or.jp/>)」からデータを活用。記  
して感謝する。
  - (16) 船橋は、住民参加において対抗の契機と協力  
の契機がバランスする位置(交渉としての対抗  
的参加、緊張関係を伴う協力的参加)が生産的  
であるとし、対抗の契機のみ(対決状態として  
の対抗的参加)と協力の契機のみ(エージェン  
ト化した協力的参加)は生産性が低いと見てい  
る(船橋(2002: 3-5, 10))。なお、日本社会に  
おける処分動物の組織的な取り扱い方を顧みる  
と、動物愛護団体が行政批判を行う理由にまっ  
たく根拠がないわけではない。
  - (17) (社)日本動物福祉協会の松田早苗氏は、日  
本の動物と人の関係に関する議論が溺愛型、無  
関心型、放任型、なんでも批判型であり常識的  
な議論が今後の課題だと指摘している(兵庫県  
南部地震動物救援本部の記録編集委員会  
(1996: 321))。
  - (18) 兵庫県動物愛護推進員中央研修会における環  
境省自然環境局総務課動物愛護管理室の見解
  - (19) 例えば、兵庫県動物愛護センターを参考にし  
てセンター設置を行った長野県でのヒアリング  
によれば、長野県で委嘱されている推進員には  
愛玩動物飼養管理士は1名もいない。
  - (20) 兵庫県の見解(2002年10月)。兵庫県動物  
愛護推進員設置要綱では特に身分についての規  
定はない。自治体によっては地方公務員法第3  
条第3項第3号に該当する特別職と規定してい  
るところもある。
  - (21) ここで用いた方法論詳細は中川(2002: 99-  
106)を参照されたい。
  - (22) 記述した他に課題と成果で大きなものは次の  
3点。課題については、推進員活動の財源に関  
する課題と自治体間連携の課題である。財源に  
ついては、モデル事業補助金は活動費には充当  
されず県独自の活動予算はない。推進員の活動  
時財源は皆無であり企画立案時には非常に大き  
な論点となった。当面センター予算から捻出す  
ることとなったが現在でもこの課題は解決され  
ていない。自治体間連携の課題は、推進員が地  
域活動する際に市町村の協力が得にくい点で  
ある。委嘱自治体が今回のように都道府県である  
場合、市町村と共通理解を確立する必要がある。  
成果については、あまり話し合う機会がなかつ  
た異なる動物愛護団体の構成員同士が共通の課  
題について討議できた点である。これは推進員  
自身が指摘している。
  - (23) 交換会の実質的最終回の地域研修会(2003

年1月)において、参加推進員(13名)を対象とし筆者から無記名アンケートを聴取した。回答数は少ないが動愛行政におけるこの種のデータは皆無のため特に信頼感に関する点を挙げておく。交換会への参加度は6~7回(全回出席)が7名、4~5回が5名と、かなり参加した推進員からの回答となっている。センター職員に対する信頼感には「信頼できそう。または、信頼したいと思う」62%「少しは信頼できそう」15%で、委嘱時と比べると信頼感が増した23%と出ている。信頼感の重要な要素(回答は自由記述付の9項目から3つまでの複数選択式)には、「本当のことを話してくれる」(7名選択)「きちんと返事を返してくれる」(5名)が重要であり、以下「気持ちが伝わる」「丁寧に説明してくれる」(3名)と続く。交換会の経緯を顧みると、ここでの回答は推進員の本心に近いと判断できる。

- (24) 「動物の愛護及び管理に関する法律第21条及び22条に基づく動物愛護推進員の活動支援のための協議会のあり方について(平成12年11月30日総理府動物保護審議会動物愛護推進・協議会活動等専門委員会)」
- (25) 上野山は、人、動物、自然への配慮が相関関係にあることを意識調査から示し、同心円のモデル(人、動物、自然の関係を同心円的に示す)を下敷きに現代の動物愛護の倫理的意義を報告している(上野山(2003:21))。
- (26) センターのこうした広い視野が、筆者が関わるきっかけとなっている。また、本事例推進にあたり大学研究室の協力を得ているのも同様の理由による。現在、これらメンバーが中心となって地域社会の動物と人の関係について多角的に討議する「地域社会の動物愛護に関する産学官民協議会」を発足させている。

## [文 献]

- 動物愛護管理法令研究会編(2001),『動物愛護管理法』青林書院:7-8, 234。
- 船橋晴俊(2002),「環境問題をめぐる政策的課題とコミュニケーション」『都市問題』東京市

政調査会,第93巻第10号:3-14。

- 細川有里子・杉原未規夫・河野寛昭(2002),「ボランティアリーダー養成講座「サビエンティア」(「参画と協働」のモデルケース)について」『全国動物管理関係事業所協議会動物愛護管理調査研究発表会抄録』(平成14年度):25。
- 人とペットの共生を考える国際シンポジウム(2002),『人とペットの共生を考える国際シンポジウム2002』:16-17。
- 兵庫県(2002),『平成14年度兵庫県県民生活部事務概要』:29, 53。
- 兵庫県動物愛護センター(1999),『平成11年度兵庫県動物愛護センター業務概要』:12-14。
- 兵庫県動物愛護センター(2000),『平成12年度兵庫県動物愛護センター業務実績』:1-4。
- 兵庫県南部地震動物救援本部の記録編集委員会(1996),『大震災の被災動物を救うために——兵庫県南部地震動物救援本部の記録——』:6-28, 319-321。
- 中川芳江(2003),「動物愛護政策における市民参加の意義と課題」『政策研究論文集』(政策分析ネットワーク2002年度年次大会の報告論文集):106-108。
- (2002),「地域に根ざした環境保全の問題解決型アプローチ——セクタを越えた参画と協働のために——」『政策メッセ2001論文集』(政策分析ネットワーク2001年度年次大会の報告論文集):99-106。
- 杉原未規夫(2003),「「地域社会の動物愛護に関する産学官民協議会」に寄せて」『趣意』,地域社会の動物愛護に関する産学官民協議会:5-6。
- 上野山晃弘(2003),「人・動物・自然——ペット問題から診る現代社会——」『ヒトと動物の関係学会第9回学術大会予稿集』,ヒトと動物の関係学会:21。
- 全国動物管理関係事業所協議会(1999),『自己所有の犬の引取依頼者に対するアンケート調査』:12-13。