

日本における農業・食料分野のアニマルウェルフェア (動物福祉) 政策導入の課題 —政策移転論の観点から—

衆議院調査局調査員
佐藤 香織
(文部科学調査室)

■要 旨■

本稿は、農業・食料分野のアニマルウェルフェア（動物福祉）政策の日本への導入を西欧からの政策移転としてとらえ、政策移転論の枠組みを用いて、効果的に政策移転するに当たっての障害及び不足を検討したものである。分析の結果、政策移転の障害として、コスト負担増加への抵抗感、所管する省庁の多元化及び用語の訳語問題があり、また、日本と同様に西欧から政策を移転した先の国の情報収集、段階的な具体的規制の整備及び日本人に定着した動物観や文化の考慮が不足していると政策の失敗をもたらす政策移転となり得ることが示された。これらの結果から、コスト負担に関する生産者・消費者双方への働きかけ、日本の環境に適応した日本版のアニマルウェルフェアへの段階的な移行に取り組む必要があることが示唆された。

《構 成》

はじめに

I 農業・食料分野のアニマルウェルフェアをめぐる諸状況

II 分析の枠組みとしての政策移転論

III 効果的な政策移転に当たっての障害及び不足の検討

IV 考察

V 今後の政策の在り方への示唆

おわりに

はじめに

アニマルウェルフェア（以下、原則として「AW」という。）という用語は、日本では「動物福祉」等に訳され、農業・食料分野のAW（動物福祉）とは、各種いる動物の中でも産業動物（家畜）を対象にし、それらを快適性に配慮した環境で飼育することを指す。AWは西欧発祥の概念であり、近年、欧米を中心

に推進の動きが拡大している。日本においても、AWを踏まえた家畜の飼養管理の普及に努めている一方で、現在導入の途上であることから、AWの中でも特に農業・食料分野の取組は世界の中で遅れているといわれる。

近年、産業動物のAWは畜産業等の関係者に限らず社会全体で取り組むべき課題となりつつある。国内でAW政策を検討する際には導入が進んでいる欧米の政策が参照されることが多いが、諸条件が異なる日本への導入に当たりそのまま模倣することは実態として難しい。今後、持続可能性への配慮に対する国際的・社会的要請は更に高まり、農業・食料分野におけるAW政策の議論はより一層活性化していくと推察される。したがって、本稿では、農業・食料分野におけるAW政策の導入を、海外からの政策移転としてとらえ、同政策の効果的な政策移転のための課題と展望を推察することとする。

I 農業・食料分野のAWをめぐる諸状況

1 日本のAWへの取組の評価等

AWは、国際的に「動物の生活と死の状況に関連した動物の身体的および精神的状態¹」と定義されるが、この言葉のみで動物の状態を「良くする」ことも含めた意味でも使われることが多い。国際的な動物保護団体 World Animal Protection による 2020 年の日本の AW への取組の評価は低く、動物種別で「畜産動物」の法規制の評価は「使役・娯楽動物」と並び最低評価である²。特に本稿で言及する国を中心に 6 か国の比較を図表 1 に整理する。

（図表 1）動物種ごとの AW 評価

（A（高）～G（低）の 7 段階評価）

	日本	英国	フランス	アメリカ	中国	韓国	タイ
畜産動物	G	D	D	E	G	D	F
管理動物 （動物園等）	D	B	C	D	E	D	D
伴侶動物 （ペット）	D	B	D	F	F	D	D
使役・ 娯楽動物 （サーカス等）	G	D	E	D	F	G	F
実験動物	E	C	A	C	D	C	B
野生動物	E	C	D	E	D	D	E
総合	E	B	C	D	E	D	D

（出所）World Animal Protection、アニマルライツセンター、大和総研ホームページを基に筆者作成

2 近年における推進の動向

農業・食料分野における AW の向上は、「動物への配慮」という倫理的な感情によるものにとどまらず、特に近年、日本の経済や国際的な評価等、国としての利益に資する問題として議論されるようになってきている。

まず、畜産物の輸出拡大目標を掲げる日本³にとって、AW 推進国への輸出に際しては、その畜産物の価値向上を図るためにはマーケットイン⁴の視点で AW の取組を推進する必要がある。また、近年、AW に配慮した製品使用に移行を宣言する食品企業が増加する等 AW のグローバル食品市場が拡大し⁵、AW が ESG 投資の際の指標の一つにもなっている⁶。さらに、2020 年東京オリンピック・パラリンピック大会（2021 年開催）の際に、大会の食品調達基準に対し海外から AW への取組の遅れが指摘され⁷、日本の持続可能性への配慮に関する取組がネガティブな意味で注目されてしまったことも話題となった。

II 分析の枠組みとしての政策移転論

AW は西欧発祥のものであり、日本に導入する際は、西欧諸国の AW の歴史や制度が参

¹ 新村毅『動物福祉学』昭和堂（2022）4 頁

² World Animal Protection 「ANIMAL PROTECTION INDEX」〈<https://api.worldanimalprotection.org/>〉（2023.8.4 閲覧）、アニマルライツセンター「動物保護指数（API）2020 年 どの分野でも低い日本。」〈<https://arcj.org/issues/animal-welfare/api-2020/>〉（2023.8.4 閲覧）、大和総研「なぜ今、『アニマルウェルフェア』に向き合うべきなのか」〈https://www.dir.co.jp/report/research/economics/japan/20211206_022692.pdf〉（2023.8.4 閲覧）

³ 農林水産省は「今後の更なる輸出拡大の主翼を担う」として、畜産を輸出の重要分野として位置付けている（森健「特別インタビュー 森健農林水産省畜産局長 持続的な畜産物生産に向けた新たな挑戦」『AFC Forum 第 69 巻第 7 号』日本政策金融公庫農林水産事業本部（2021.12）12 頁）。

⁴ 農林水産省によると、マーケットインとは「海外の市場で求められる品質や規格等にあわせた産品を専門的、継続的に生産、販売すること」である（農林水産省「日本産食材の魅力を世界へ 輸出の『いま』を知る」〈https://www.maff.go.jp/j/pr/aff/2203/spe1_01.html〉（2023.10.6 閲覧））。

⁵ 上原（2022）は、世界では 2025 年を期限に、AW に配慮し使用する鶏卵をケージフリー（ケージ飼育ではない）にする公約を決めている企業が多数あり、日本も「約 140 社」がケージフリー鶏卵の調達方針に変えているが、その日本企業は「グローバルに展開する多国籍企業が本社の政策に合わせて」その方針にしているにすぎないケースが多いと指摘する（上原まほ「日本のケージフリーはどうなるのか？」『臨時増刊鶏の研究 第 33 号』木香書房（2022.8）8 頁）。

⁶ 新津尚子「アニマルウェルフェアに対する日本企業の取組み・消費者の認識—世界と比較して—」『臨時増刊鶏の研究 第 31 号』木香書房（2021.8）10 頁。なお、新津（2021）によると、ESG 投資とは、「環境 Environment・社会 Society・企業統治 Governance に配慮している企業を重視して行う投資」のことである（同）。

⁷ 一部の海外選手が、同大会組織委員会が設定した選手村や会場で出される食材の調達基準の中の AW の基準に関して、改善しなければ「世界から東京が後れをとっている」と警告する声明を発表した（合瀬宏毅「東京 2020 は生産現場をどう変えるか」『日本農業の動き 第 204 号』農政ジャーナリストの会（2020.2）10-15 頁）。なお、これに対して組織委員会は、対応は問題ない旨反論しており（同 11 頁）、結果的に海外選手らの要望は実現しなかった。

照されることが多いため、農業・食料分野のAW政策の導入を海外からの「政策移転」としてとらえ、効果的な政策移転のための障害、不足は何かを明らかにするに当たり、政策移転論を分析の枠組みとして提示する。

1 ドロウィッツらの「政策移転」論

政策移転の研究が始まった背景として、「異なる国家において、同一の政策が採用される現象⁸」の諸研究がある。ドロウィッツ (David Dolowitz)・マーシュ (David Marsh) (1996) は、これらの整理を行い、「政策移転 (policy transfer)」とは、「ある時点や地域の政策、行政上の取り決め、制度等に関する知識が、別の時点や地域における政策、行政上の取り決め、制度等の開発に利用される過程」であると示し⁹、さらに、ドロウィッツ (2000) が政策移転を様々な要素ごとに分けて考える枠組みを構築した¹⁰。ドロウィッツらの政策移転論について、要素の中で主に「政策移転の制約」や「政策が失敗する政策移転」の要因に着目し、ドロウィッツ (2000)、ドロウィッツ・マーシュ (1996) に基づき、以下、整理を行う¹¹。

まず、政策移転の障害等を議論する前提として、なぜ、そしていつ政策移転が起こるか

という契機について、ドロウィッツ (2000) は、「自発的移転」と「強制的移転」という二つのタイプで説明している。自発的移転とは、合理的、意識的に他の時点や政治体制における政策等を借用した方が良いと判断した場合の移転であり、強制的移転とは、ある政治体制等が他の政治体制に対して改革を強いる場合の移転である¹²。強制的移転の中には、世界的な経済的圧力や国際的なコンセンサスの形成等による間接的なものも含む¹³。

また、ドロウィッツ (2000) は政策移転を促進又は阻害する要因として、①「政策の複雑性」、②「相互作用効果」、③「制度的制約」、④「構造的制約」、⑤「実現可能性制約」、⑥「過去との関係」、⑦「言語制約」というカテゴリーを示す¹⁴。

さらに、ドロウィッツ (2000) は仮に政策が移転したとしても、「政策の失敗」をもたらす要因として、①「移転する政策・制度及びそれらの運用方法について十分な情報を保有していない移転」、②「移転は行われたものの、移転元の地域で政策や制度を成功に導いた重要な要素が移転されていない移転」、③「移転元と移転先の地域の経済的、社会的、政治的、思想的文脈の違いに十分な注意が払われていない移転」を挙げている¹⁵。

⁸ 秋吉貴雄「政策移転の分析枠組みの構築に向けて」『熊本大学社会文化研究 第5号』熊本大学 (2007.2) 2頁

⁹ David Dolowitz and David Marsh, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, 44 (June 1996), p. 344. 吉川 (2020) は、これによりドロウィッツとマーシュは、「政策移転研究のための枠組みと視点を提供した」と述べる (吉川和狭「政策移転先における政策の受容可能性」『社会システム研究 第23号』京都大学大学院人間・環境学研究所社会システム研究刊行会 (2020.3) 23頁)。

¹⁰ David Dolowitz, "Policy transfer: A new framework of policy analysis," *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Buckingham: Open University Press, 2000, pp. 9-37. 秋吉 (2007) は、ドロウィッツ (2000) は「政策移転の契機」、「政策移転のアクター」、「政策移転の対象」、「教訓の源泉」、「政策移転の程度」、「政策移転の制約」、「政策移転の示威」、「政策移転の成否」の要素で検討したと述べている (秋吉・前掲注8 2-3頁)。

¹¹ 以下、Dolowitzらの研究について述べた日本語文献として、秋吉・前掲注8 1-14頁、松岡清志「政策移転論・政策波及論」縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂 (2007.9) 169-178頁、松岡清志「政策移転概念からの考察：他国の取り組みをいかに参照、適用すべきか」『行政&情報システム 第48巻第1号』行政情報システム研究所 (2012.2) 46-50頁、松浦正浩「政策形成技法としての政策移転ガイドライン—既往研究からの知見—」『社会技術研究論文集 第7巻』社会技術研究会 (2010.3) 171-181頁、吉川・前掲注9 23-36頁を参考にした。

¹² Dolowitz・前掲注10 p.12.

¹³ Dolowitz and Marsh・前掲注9 p.349.

¹⁴ Dolowitz・前掲注10 pp.25-26.

¹⁵ Dolowitz・前掲注10 pp.33-34.

2 分析の枠組み

政策移転を検討するに当たり、まずそれが可能であるかということに加え、政策移転後、その政策が国内で関係者に受け入れられ、実効的なものとなる必要がある。これらを併せて「効果的な政策移転」として考える。ドロウィッツらは「政策移転の阻害要因」と「政策の失敗をもたらす政策移転の要因」について、各要素に分けて検討する枠組みを構築しており、後者の枠組みについては、政策移転の際にどのような要素への考慮が不足していると移転後に政策の失敗をもたらすのかを考察するために用いることとする。

すなわち、本稿ではドロウィッツらの政策移転論を基に、農業・食料分野におけるAW政策の各要素を点検し、効果的な政策移転に当たっての障害、不足を検討する。しかし、この政策は、いまだ導入途上の政策であるため、検討に当たり、既に日本において政策移転された歴史をもっており、同じ動物政策として産業動物のAW政策と類似している、「動物の愛護及び管理に関する法律」（昭和48年法律第105号。以下「動物愛護管理法」という。）を中心とする伴侶動物（ペット）政策の政策移転を手掛かりにして適宜比較等を行いながら検討を進めることとする。

III 効果的な政策移転に当たっての障害及び不足の検討

1 政策移転の契機の検討

まず、伴侶動物政策に関して、日本の動物愛護管理法は、理念においては畜産動物も含んでいるものの規制の実態としては動物取扱業から「畜産業」は除かれている¹⁶等、主に伴侶動物中心となっている法である。そのため、同法の制定及び改正経緯を整理すると、制定当初の契機は主に外国からの日本の動物愛護政策の遅れに対する批判¹⁷等の「外圧¹⁸」によるものだったが、改正を経るごとに、動物の虐待事件等の社会問題による国内の機運の高まり等自発的に不断の検討を進めるようになったとされる¹⁹。ここで政策移転の契機は間接的な「強制的移転」から「自発的移転」の方向に変化していったと考えられる。

これに対し、農業・食料分野におけるAW政策の移転の契機は、あくまでAW先進国からの間接的な経済的圧力である「輸出」に対応するための措置であること、AW導入方針を掲げる国内企業は、多国籍企業が本社の政策に合わせているものが多いこと、海外から日本の取組の遅れという批判を受けることの忌避²⁰等であり、伴侶動物政策と比較していまだ外圧による「強制的移転」の側面が大き

¹⁶ 環境省中央環境審議会動物愛護部会「動物愛護管理をめぐる主な課題への対応について（論点整理）」（平成30年12月27日）、佐藤衆介『アニマルウェルフェア：動物の幸せについての科学と倫理』東京大学出版会（2005）91-92頁

¹⁷ 環境省は1973年に動物愛護管理法の原点である「動物の保護及び管理に関する法律」が制定された契機として、昭和天皇の訪英を前に、英国で「日本には動物愛護に関する法律がなく、犬が虐待されている」と非難する報道がされる等の日本の動物愛護政策の遅れに対する外国からの批判を挙げる（環境省「実験動物の飼養及び保管並びに苦痛の軽減に関する基準の解説」〈https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2911/0-full.pdf〉（2023.8.7閲覧））。

¹⁸ 青木（2016）は、法が制定されるに至った理由の一つが『外圧』であったことはまちがいないと指摘し、また実際に、「林修三氏（元内閣法制局長（原文ママ））」が当時法制定の理由を、『先般、英国などで我が国における犬、ねこなどの愛玩動物虐待の風習を批判するキャンペーンが行われ、我が国があたかも文明国、文化国でないような批判まで受けるということが生じ、』動物の虐待防止、動物の保護に関する法制を急速に立法化する動きが国会内で高まったからだと明言している」と指摘する（青木人志『日本の動物法第2版』東京大学出版会（2016）58-59頁）。

¹⁹ 1999年の改正の契機として、1997年の「いわゆる酒鬼薔薇聖斗事件」発生時に、犯人の少年による小動物虐待が報道され、それを契機に「国会議員の間でも動物保護管理法改正の機運が高まった」とされる（青木・前掲注18 62頁）。また、同改正の附則において「時代状況に応じて5年ごとに条文を改正すること」が盛り込まれ、「以後、現実の問題を解決するために確実に法律に条文を精緻化していく道筋が付けられた」と評価されている（打越綾子『日本の動物政策』ナカニシヤ出版（2016）28頁）。

²⁰ 持続可能性に配慮した方針を掲げる日本にとって、東京オリンピック・パラリンピック大会で実施された食品調達のAWの基準に対する海外からの批判（前掲注7）への忌避は、動物愛護（保護）管理法の制定時に諸外国から、日本が文明国ではないような批判を受けることを忌避したことと近いものがあると思われる。

いと考えられる。

一方で、近年は豚の「妊娠ストール²¹」飼育の廃止等を決めた日本ハム等²²、輸出に特化せず国内消費を主とする食品企業でも一部で先進的な動きもある。他方、AW推進に対する反対等が背景にあったとされる政治事件（いわゆる「鶏卵汚職事件」²³）も記憶に新しい。この事件は、国際基準案への対応という点で間接的な「強制的移転」の側面がある一方で、汚職事件という政治的なスキャンダルに発展した特殊性により国内でも注目を集めることとなり、畜産動物の飼育環境という普段目にする機会も少なく国民の関心を集めなかった問題について、事件を契機に意図せず多くの人々が実態を知り議論のきっかけになったものである。近年はこのような「自発的移転」の契機も一部では見られるようになっている。

2 政策移転の阻害要因の検討

(1) 政策の複雑性・相互作用効果

ア 政策立案者が予測し得る副反応

ドロウィッツ（2000）によると、政策立案者が考えられる副反応が少ないほど政策立案者はその政策を複雑ではないと認識する²⁴ことから、この副反応の例として、政策によって規制されることになる産業の従事者による

反発、懸念を考える。

動物取扱業者（ペット事業者等）の動きとして、2019年の動物愛護管理法の改正において、動物取扱業に対する規制として導入された動物のケージサイズや1人当たりの飼育頭数等の数値規制に関し、政府与党に対してより緩やかな規制案の提示等の改正反対の働きかけを行う動きがあった²⁵。このようなペット事業者等の反応は、政策立案者にとって政策が複雑であると判断する要因、つまり政策移転の阻害要因となったと考えられる。

これに対して、農業・食料分野のAW政策における畜産農家や食品事業者の動きとして、生産者等が参加する意見交換会等の場においては、AWへの配慮により設備投資や人件費といったコストが増加するという懸念が表明され議論されている²⁶。実際、カトーほか（2022）は、日本の中で飼育方法が異なる鶏舎システムにおいてAWへの対応によって生産コストや小売価格は高くなる推定を示している²⁷。このような生産者のコスト増に対する反発・懸念は政策立案者が予想する副反応として政策移転の阻害要因になっていると考えられる。

他方、このような生産コストの増加を生産者のみに負担させるのではなく、コストの増加に見合う付加価値を創造しようとする試み

²¹ 母豚の管理のため母豚を「体とほぼ同じ大きさの鉄の檻」で飼育する方法であり、EUやアメリカの一部州等では法律等で禁止されている（枝廣淳子『アニマルウェルフェアとは何か』岩波書店（2018）16-18頁）。

²² 日本ハム「アニマルウェルフェアポリシー」〈https://www.nipponham.co.jp/csr/nhgroup/supply/animal_welfare.html〉（2023.8.7閲覧）

²³ 2021年1月、元農林水産大臣が大手鶏卵業者「アキタフーズ」元代表から賄賂を収受したとして起訴され、後に有罪となった（『朝日新聞』（2022.6.9）、『読売新聞』（2022.6.11））。元代表は、AWを推進する国際基準案を満たすための設備投資の必要性に鶏卵業界の危機を感じ基準案への反対等を要望したとされる（『朝日新聞』（2021.1.17））。

²⁴ Dolowitz・前掲注10 p.26.

²⁵ 環境省中央環境審議会動物愛護部会（第53回）（令和元年11月25日）「犬猫適正飼養推進協議会説明資料」。なお、この要望は実現しなかったが、ケージの更新等の準備期間の必要性も鑑みる等の業者側への配慮もあり、施行には数年の経過措置が設けられた（環境省中央環境審議会動物愛護部会（第58回）（令和2年12月25日）議事録）。

²⁶ 農林水産省「アニマルウェルフェアに関する意見交換会」第1回（令和4年1月27日）議事概要、畜産技術協会「快適性に配慮した家畜の飼養管理に関する勉強会（第2回）（平成18年12月20日開催）」議事録

²⁷ Hiromi Kato et al., “Estimating production costs and retail prices in different poultry housing systems: conventional, enriched cage, aviary, and barn in Japan.” *Poultry Science*, 101(12)(2022.12)、北海道大学「プレスリリース 卵の値段はいくらになるの?」〈<https://www.hokudai.ac.jp/news/2022/11/post-1118.html>〉（2023.8.7閲覧）、農林水産省「アニマルウェルフェアに関する意見交換会」（第2回）（令和4年5月19日）資料・議事概要

も、民間と地方自治体で先行している。今回、AWに付加価値を創造する取組の事例として、AWに特化した認証制度を日本で初めて開始した一般社団法人アニマルウェルフェア畜産協会及び地方自治体として初めて認証制度を創設した山梨県の取組について、実施主体等にヒアリング調査を行った。

(7) 一般社団法人アニマルウェルフェア畜産協会²⁸

アニマルウェルフェア畜産協会は、AWの推進・普及を目的として2016年5月に設立され、AWの評価法を作成し、それを活用した認証制度を創設した。

農場の認証基準は、「動物」、「施設」及び「管理」の三つのベースで分かれており、各ベースの全てにおいて評価項目の80%以上を満たすことが認証の条件である。また、牛の「放牧」を認証の必須条件にしない²⁹等、飼育施設に関係なく認証取得を目指すことのできる基準を設定している³⁰。認証制度の評価基準の作成は、欧州等の認証団体が策定している認証基準や関係する研究等を基に定めており、具体的には、英国、アメリカ、カナダ等の制度を参考にしている。

(4) 山梨県³¹

山梨県における認証制度は、当初AWにも適している「山地酪農^{やまち}³²」の取組を契機に始ま

ったものである。また、山梨県は2020年の県内畜産物の産出額が全国41位で、小規模な畜産経営が中心であるが、先進的な取組を行うAWのトップランナーの農家等が存在している。そういった農家等や県内消費者等から商品の差別化を図るため認証制度の創設を求める声が以前からあったことや、昨今の持続可能性への配慮意識の高まりもあり、規模拡大せずとも収益拡大が可能となるように認証制度を始めたという。

認証制度は、まず取組を評価する「エフォート」認証と、実績を評価する「アチーブメント」認証の2段階に分かれ、アチーブメント認証を受けた農家から生産された畜産物には、県独自のロゴマークを付けることができる。この山梨県独自の認証制度の創設に当たっては、県内の先進的なAW実践農家や大学関係者等の有識者等をメンバーとした検討会を設置し、認証基準の内容について議論し、制度検討に当たっては、欧米のAW認証制度や評価基準を参照したという³³。基準作成の際に考慮したこととして、まずは「小規模の畜産農家にも門戸を開くこと」を意識したという。AWの歴史が長い欧州等の認証基準は厳格なものであり、山梨県の現状において、基準に僅かに届かないだけで認証を受けられないとなると生産者の意欲を削いでしまうこ

²⁸ アニマルウェルフェア畜産協会へのヒアリング（2022年11月2日実施）、瀬尾哲也「国内におけるアニマルウェルフェア認証制度」『共生社会システム研究 第13巻第1号』農林統計出版（2019.9）36-52頁、アニマルウェルフェア畜産協会「家畜の健康と快適な暮らしのしるし」〈<http://animalwelfare.jp/>〉（2023.8.9閲覧）

²⁹ 放牧はAWの観点から望ましいが、放牧が主流となっている欧州と違いつなぎ飼いが主流である日本において、特に本州等の土地の制約がある地域では放牧が困難なところもあり、放牧したくてもできない農家が認証制度の対象外となってしまうことから、制度創設の際には、議論を重ねたうえで、「放牧」を必須要件とはしないことにしたという。

³⁰ 認証農場の中ではランク付けを行っていない。その理由は、日本ではAWの認知度が低く、認証取得農家も少ないため、そのような状況でランク付けを行うと、AWのレベルが低くても認証されてしまう農場が出る事態を避けるためであるという。

³¹ 元山梨県農政部長（認証制度創設当時の山梨県農政部長）へのヒアリング（2022年10月26日実施）、山梨県農政部畜産課へのヒアリング（2022年11月14日実施）、山梨県「やまなしアニマルウェルフェア認証制度について」〈<https://www.pref.yamanashi.jp/chikusan/yamanashiaw.html>〉（2023.8.9閲覧）

³² 中洞（2012）によると、山地酪農とは「山地を利用した放牧酪農」である（中洞正「中洞牧場の実態記録」『畜産の研究 第66巻第5号』養賢堂（2012.1）49頁）。

³³ 例えば、海外の認証ラベルの制度としては、ハートマークの数で3段階に格付けするデンマークの「Better Animal Welfare」や、星マークの数で3段階に格付けするオランダの「Beter Leven」を参照し、評価基準においては、例えば採卵鶏の基準では欧州やアメリカの基準を参考にしたという。

とが危惧された。そこで、まずは、AWに取り組み意欲のある者も対象とできる制度にするべく、努力を評価するいわば初心者コースとしての「エフォート」と、本格的に取り組んでいる生産者の畜産物の付加価値を可視化するための「アチーブメント」という2段階の認証とし、更にアチーブメント認証は星の数によって3段階に分けるものとした。

このように生産コストの増加は生産者の反発・懸念を生み、政策移転の阻害要因になり得る。一方で、認証制度という手段でAWの付加価値を向上させ、生産コストの増加を生産者だけに背負わせなくする取組も行われている。このような認証制度の創設は、生産者の反発・懸念という副反応、すなわち政策移転の阻害要因をおさえる手段となり得ると考えられる。また、両事例とも、認証制度や評価制度の創設に当たっては、海外の制度等の参照を行った上で、自らの地域の環境で機能する制度となるよう工夫を行っていたことが明らかになった。

一方、こういった認証制度による高付加価値化もAWに価値を見だし購入する消費者という受け皿があってこそであるが、日本と

欧州の消費者のAWに対する意識に関する調査によると、日本はその認知度やどれだけ付加価値として余分に対価を支払っても良いかという意識が低いことが明らかになっている³⁴。

また、近年AWを畜産動物の生産過程における「動物に対する倫理的配慮」としてとらえ³⁵、そういった商品を好んで購入する「エシカル消費³⁶」としての位置付けも見られる。しかし、国際的なエシカル消費の活動と比べて日本ではAWへの配慮がそれに盛り込まれていないことも指摘されている³⁷。

イ 他の要素・政策との関連性

ドロウィッツ (2000) によると、政策は、社会情勢や経済等の他の要素や、他の政策との関連性、依存性の程度が強いほど、その移転が阻害される³⁸。そこで、ペット (生体) 産業及び畜産業について他の要素との関連性、依存性を検討することとする。ペット (生体) 産業が国内中心の市場である³⁹ことと比較して、畜産業は海外からの輸入に大きく依存した生産体系である⁴⁰ことから、外国産の安価な畜産物との競争、飼料の輸入依存と飼料価格高騰等、様々な危機に直面している⁴¹。また、昨今の家畜伝染病の頻発は、畜産業の経営基

³⁴ 日本の2020年のアンケート調査によると、約8割がAWを「初めて聞いた」旨を回答し、AWに配慮した商品の付加価値として、「値段が同じなら買う」が半数以上を占めた (新津・前掲注6 9-11頁)。欧州では、2016年の調査で94%のEU市民が「畜産動物の福祉を守ることが重要である」と回答し (同)、また、2005年の調査によると、EU市民の約6割は「福祉的教育システムで生産された卵に、割増価格を支払っても良い」と考えている (新村・前掲注1 111-112頁)。

³⁵ 戸澤あきつ「SDGsとアニマルウェルフェアの関係」『養牛の友 第550号』日本畜産振興会 (2022.1) 54頁

³⁶ エシカル消費とは、「消費者それぞれが各自にとっての社会的課題の解決を考慮したり、そうした課題に取り組む事業者を応援しながら消費活動を行うこと」であり、持続可能な開発目標 (SDGs) の17のゴールのうち、特にゴール12「つくる責任、つかう責任」の「持続可能な生産・消費形態の確保」と関連する取組である (消費者庁「エシカル消費とは」<https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_education/public_awareness/ethical/about/> (2023.8.7閲覧))。

³⁷ 細川幸一「識者が提言「日本の採卵鶏アニマルウェルフェア (AW) のこれから」を、私はこう考える。(2) アニマルウェルフェアは畜産業者にとってお荷物なのか?」『養鶏の友 第692号』日本畜産振興会 (2019.10) 22-23頁

³⁸ Dolowitz・前掲注10 p. 26.

³⁹ 2019年、新規飼育頭数は犬が35万頭、猫が39万4,000頭で (ペットフード協会「2022年 (令和4年) 全国犬猫飼育実態調査結果」<https://petfood.or.jp/topics/img/221226.pdf> (2023.8.7閲覧))、1年に輸入される飼育犬は6,500頭、猫は2,500頭程度であり (農林水産省「動物種類別輸出入検査状況」 (令和4年4月15日))、輸入の割合は小さい。

⁴⁰ 2022年のカロリーベースの食料自給率は38%であるが、畜産物に限っての食料自給率は17%と低く、輸入飼料部分 (自給としてカウントされない) が47%を占め、輸入が残りの36%である (農林水産省「畜産・酪農をめぐる情勢 (令和5年8月)」<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/kikaku/lin/l_hosin/attach/pdf/index-214.pdf> (2023.8.30閲覧)、同「食料自給率・食料自給力について」<https://www.maff.go.jp/j/zyukyu/zikyu_ritu/011_2.html> (2023.8.7閲覧))。

⁴¹ 昨今のウクライナ情勢等に伴う穀物価格の上昇等により、全国農業協同組合連合会の配合飼料価格は2020年の「4~6

盤を脅かしている。このような状況は畜産農家・食品業者がAWに取り組む金銭的・精神的余裕を奪うこととなり、政策移転の阻害要因になっていると考えられる。

(2) 制度的制約・構造的制約

ドロウィッツ（2000）によると、移転元と移転先の両国の制度的構造の違いは移転を制限する⁴²が、伴侶動物政策、農業・食料分野のAW政策は共に主に西欧からの政策移転であり、日本と制度的構造を比較する地域が両政策で同じであるため、この面での比較では移転の阻害要因は明らかにならない。そこで、ドロウィッツ（2000）が個々の政府省庁に見られる構造や手続によって政策移転が促進又は制限され得るとも指摘する⁴³ことから、両政策の日本における主な所管省庁を整理することによって、政策移転を阻害する要因を検討する。

伴侶動物政策において、動物愛護管理行政を所管する環境省と「狂犬病予防法」（昭和25年法律第247号）等の飼養動物の公衆衛生を所管する厚生労働省との関係を考えて、2001年の省庁再編時に、動物愛護管理法を総理府から環境省の所管とする方針であった⁴⁴ことに対して、当時、日本獣医師会が懸念を表明したために移管の実施までに調整を要し

たという経緯がある⁴⁵。この背景には、地方自治体においては、ほとんどが同政策を「公衆衛生管理を担当する部局の所管事項」としてきた⁴⁶ことがある。ここで、所管する省庁の多元化は政策移転の阻害要因となったと考えられる。

一方、農業・食料分野のAW政策でも、主に畜産を所管する農林水産省、動物愛護管理法を所管する環境省、家畜が食肉になる段階である「と畜場」等を所管する厚生労働省と所管が分かれている⁴⁷。国会の議論においても、畜産動物のAWは環境委員会よりも、農林水産委員会で多く議論されており⁴⁸、伴侶動物政策以上に、主に農業・食料分野のAW政策を所管する農林水産省が、特に「基本法」となる動物愛護管理法を所管していないことは、政策決定・実施の際の省庁間の調整の必要性から、より阻害要因となる傾向が強いと考えられる。

(3) 実現可能性制約・過去との関係

ドロウィッツ（2000）によると、移転先の国の、現在あるいは過去に実施されたことのある政策との関係、また、移転元国と移転先国の対外関係性や様々な資源の違いは政策移

月期の価格と比べると、2022年7～9月期は1t当たり同「3万1,850円もの上昇」をしており、「経営コストに占める飼料費の割合は、肥育牛で30%、肥育豚では60%」にもなる（『日本農業新聞』（2022.7.7））ため、畜産経営を圧迫している要因といえる。

⁴² Dolowitz・前掲注10 p.26.

⁴³ 同上

⁴⁴ 動物愛護管理法研究会編『改正動物愛護管理法 解説と法令・資料』青林書院（2001）31-32頁

⁴⁵ 日本獣医師会は当時の自由民主党と政府に対し、「地方自治体における環境衛生主管課の獣医師職員の業務の実態を踏まえ、国においても狂犬病予防業務と動物保護管理業務が一元的に所管されるようにして欲しい」旨の要望を行った（柴垣泰介「環境省における動物愛護管理行政について」『日本獣医師会雑誌 第54巻第2号』日本獣医師会（2001）149頁）。

⁴⁶ 打越・前掲注18 42-43頁

⁴⁷ 「産業動物の動物福祉に関する関係省庁連絡会議」において3省の連携が図られている（第197回国会衆議院環境委員会議録第3号10頁（平30.12.4）環境省自然環境局長答弁）。

⁴⁸ 省庁再編で環境省が設置されて以降の第151回国会から第209回国会の衆参両院で、委員会等種類別の「動物福祉」、「家畜福祉」又は「アニマルウェルフェア」が議論されている件数を動物カテゴリー別に分類し、特に畜産動物に限定すると、全90件中、一番多い衆・参農林水産委員会での41件に対して、衆・参環境委員会は11件と4倍近くの差がある（動物全般について質疑しているもの等、分類不可のものは「その他」として集計したため含んでいない）。

転の阻害要因となる⁴⁹。移転元国との対外関係という点では、伴侶動物政策と農業・食料分野のAW政策の両政策ともに主に西欧からの政策移転であり、日本との対外関係性を検討する地域が両政策で同じであることから、移転の阻害要因は明らかにならない。また、途上国が欧米等の政策を採用するのを阻むのは技術的・経済的資源の制約によるものが多いとされる⁵⁰が、日本は先進国であることから、これらは西欧から日本への政策移転では大きな要因にはならないと考えられる。一方、過去に行われた政策・政治的な方針と、移転しようとする政策との間の齟齬や矛盾は、移転の阻害要因となることから、伴侶動物政策と農業・食料分野のAW政策のそれぞれにおいて、過去に行われた政策や政治的方针との関係を検討する。

まず、伴侶動物政策の移転において、従来飼養動物に対する政策として行われていた狂犬病予防のような「公衆衛生」としての政策と、動物愛護（保護）管理法による政策では、その理念となる目標に異なる部分があった⁵¹ため、過去に行われた公衆衛生政策は、政策移転の阻害要因となったと考えられる。

次に、日本の農業・食料分野におけるAWに対する指摘として、畜産業の集約化に伴う家畜の過密な飼育方法が問題として挙げられることが多い⁵²。農林水産省によると、1960年から2010年の50年間における農家1戸当た

りの経営（生産）規模拡大率は、図表2のとおりであり⁵³、畜産の1戸当たりの飼養数の拡大は非常に大きい。

（図表2）農家1戸当たりの経営規模の推移

	1960年	1985年	2010年	50年の 拡大率 (倍)
乳用牛(頭) (飼養数/ 飼養戸数)	2.0 (82万3,500 /41万400)	25.6 (211万1,000 /8万2,400)	67.8 (148万4,000 /2万1,900)	33.9
肉用牛(頭) (同)	1.2 (234万/ 203万1,000)	8.7 (258万7,000 /29万8,000)	38.9 (289万2,000 /7万4,400)	32.4
養豚(頭) (同)	2.4 (191万8,000 /79万9,100)	129.0 (1,071万8,0 00/8万3,100)	1,436.7 (989万9,000 /6,890)	598.6
ブロイラー (羽) (同)	892 (1,827万9,0 00/2万490)	2万1,400 (1億5,021万 5,000/7,025)	4万4,800 (1億714万1, 000/2,392)	50.2
採卵鶏(羽) (同)	27 (8,809万3,0 00/322万7,0 00)	1,037 (1億2,759万 6,000/12万 3,100)	4万4,987 (1億3,991万 /3,110)	1,666.2
(参考) 水稲 (a)	55.3	60.8	105.1	1.9

（出所）内閣府「農業ワーキンググループ」農林水産省提出資料及び農林水産省「畜産統計」を基に筆者作成

この畜産業の集約化が進んだ経緯を整理すると、集約化を推進してきたのは日本の畜産政策の近代化方針である。畜産を生業とし歴史的にも畜産が身近であった西欧に比べて日本は畜産の歴史が浅く⁵⁴、当初は家で僅か数頭の家畜を飼っているような小規模な畜産といったものから、日本政府は振興策としてそ

⁴⁹ Dolowitz・前掲注9 pp.26-28.

⁵⁰ Dolowitz・前掲注9 p.28.

⁵¹ 打越(2016)によると、動物保護管理法制定後も、自治体における動物に対する業務は、従来の公衆衛生対策としての「狂犬病予防法の運用という観点で継続」しており、狂犬病予防法における「所有者から犬・猫の引取りを求められた場合には、それを行政側が引き受けねばならない」という公衆衛生の面からの規定は、ペットブーム時に、悪質な動物取扱業者や飼い主による安易な飼育放棄につながり（打越・前掲注19 24-26頁）、動物愛護の趣旨と反目した。

⁵² しばしば「工場の畜産」と指摘される（浅野幸治「工場式畜産の発展」豊田工業大学人文科学研究室編『豊田工業大学ディスカッション・ペーパー第15号』豊田工業大学人文科学研究室（2017.10））。

⁵³ 農林水産省「畜産統計」〈<https://www.maff.go.jp/j/tokei/kouhyou/tikusan/>〉（2023.8.8閲覧）、内閣府「農業ワーキンググループ（第2回）（平成24年7月12日（木））農林水産省提出資料（その2）」なお、図表において、2010年の水稲は販売農家の数値である。また、1960年のブロイラー及び採卵鶏、2010年の養豚、ブロイラー及び採卵鶏はそれぞれ1965年、2009年の数値であり、採卵鶏の2010年は成鶏めす羽数「1000羽未満」の飼養者を除く。

⁵⁴ 佐藤・前掲注16 167頁

の近代化を押し進めてきた⁵⁵。

ここで、特に1戸当たりの飼養数の拡大率が他の家畜種より抜きん出て高い採卵鶏に着目する⁵⁶。戦後直後は庭先で行う家庭養鶏が多くを占め、1950年ごろの養鶏の飼育方法は平飼い飼育が一般的であったが、1951～1952年頃からバタリーケージ飼育が始められ、規模拡大への技術基礎が確立されていった⁵⁷。

大森ほか（2018）によると、その後1960年代には「ケージによる多数羽飼養が可能になった」ことと併せて「農家養鶏の規模拡大が進行し、大手資本をバックにした企業養鶏も起業された」⁵⁸。伸び続けた鶏卵生産は1971年に戦後最大となり、過剰生産による卵価の下落に対応するために、1974年に鶏卵の生産調整政策が開始されたが、結果として、中小規模養鶏の没落を招くことになった⁵⁹。

この背景には、ケージ飼育等の新技術によって1人当たりの管理可能羽数が増加している生産体制では、コストから見て「規模有利性」が大きく大規模な業者が有利である⁶⁰という産業構造があったと考えられる。結果として、この生産調整という政府の畜産政策が大規模集約化を加速させる一因になったとい

うことができる。

日本において、安定した供給量を誇る安価な鶏卵価格を支えているのは、AWの観点から問題視されることがあるバタリーケージ飼育に代表されるような集約的飼育方法であり、それを推進してきたのは日本の畜産政策の近代化方針であるといえることができる。この方針とAWは両立が難しいため、日本が採用してきた畜産政策の規模拡大方針は、政策移転の阻害要因であると考えられる。

(4) 言語制約

最後に、ドロウィッツ（2000）は大きな制約ではないとしつつも言語制約を挙げる⁶¹。言語による制約という観点では、「ある言語が共有されていない場合移転元の文書等で示されている意図が正確に伝わらないおそれがある⁶²」。動物に対する政策で考えると、日本にとって「animal welfare」という言葉は新しくなじみが薄いものであり、一方浸透している「動物愛護」という概念は欧米先進国には存在せず英語等の外国語には適訳がないとの指摘もされる⁶³。より正確に西欧発祥の概念を表すために、そのままカタカナ語で「アニ

⁵⁵ 戦後、「食料増産と国民食生活の改善」を図るため家畜の増殖が目指され、その後、経済の高度成長下で農業経営の近代化に重点を置く「農業基本法」が1961年に制定された（中央畜産会編『畜産行政史：戦後半世紀の歩み』中央畜産会（1999）4-6頁）。農業経営の近代化とは、「1戸当たり飼養頭数の増加」という経営規模拡大や生産性の向上のことである（浅野・前掲注52 7, 19頁）。

⁵⁶ 採卵鶏の飼育方法には、鶏の体よりも小さなスペースで飼育する「バタリーケージ」、ケージの中に採卵場所や止まり木等を設置する「エンリッチドケージ」、屋内の地面での放し飼いの「平飼い」、屋外にも鶏が出て行ける「放牧」があるが、現在日本ではほとんどがバタリーケージである（枝廣・前掲注21 6-7頁）。対してEUは、2020年の調査では、「平飼い」等のケージフリーが半数を超える（陰山秀雄「採卵鶏の動物福祉における二〇二五年問題について」『臨時増刊鶏の研究 第33号』木香書房（2022.8）12-13頁）。このため、バタリーケージ飼育は日本のAWの議論で、しばしば言及される。

⁵⁷ 中央畜産会編・前掲注55 211, 214頁

⁵⁸ 大森ほか「採卵養鶏部門における生産調整の実施とその帰結：北海道を中心に」『農経論叢 第72巻』北海道大学大学院農学研究院（2018.3）67頁

⁵⁹ 同上 67, 70, 75頁。大森ほか（2018）によると、中小規模の農家養鶏が生産調整に協力した一方で、商社系の大規模養鶏等には、生産調整に参加せず実質的に増羽を続ける企業もあり（「ヤミ増羽」）、需給の不均衡は解消せず中小業者に個々の廃業が続いた。また、商社系の企業養鶏は倒産した中規模養鶏の買収も進め、規模拡大を進めた（同）。

⁶⁰ 中央畜産会編・前掲注55 223頁

⁶¹ Dolowitz・前掲注10 pp. 28-29.

⁶² 松岡「政策移転論・政策波及論」・前掲注11 174頁

⁶³ 環境省中央環境審議会動物愛護部会・前掲注16 また、環境省によると動物愛護管理法の英訳は、「Act on Welfare and Management of Animals」であり、「愛護」に当たる部分は「welfare」と訳されている。

マルウェルフェア」を使用するか、意味が異なるという指摘がありつつもわかりやすさ等を重視して、「動物福祉」という訳語を充てるかで各々に対して議論がある⁶⁴。移転元国の「animal welfare」が、移転先国に正確に伝わりにくいということが政策移転の阻害要因となっている。

3 政策の失敗をもたらす政策移転の要因の検討

(1) 保有している情報が不十分である移転

政策移転の際に、主に政府によって情報収集のためにどのような調査が行われたかについて、伴侶動物政策と農業・食料分野のAW政策について検討する。

動物愛護管理法は、特に欧米の外国法の影響を強く受けており⁶⁵、2019年の同法改正時には、政府により英国、フランス、ドイツの法体系の調査が行われている⁶⁶。

農業・食料分野のAW政策についても、主に政策移転元の西欧又はアメリカ等の調査が多く見られる⁶⁷。

一方で、日本と同じく西欧等からAW政策を政策移転している同じ政策移転「先」の国

でありながらも、日本より政策の導入が進んでおり、国際的にも評価されているアジアの国としてタイと韓国がある⁶⁸。

世界有数の鶏肉輸出国であるタイは、佐藤（2013）の調査によると、AWを重視する欧州に鶏肉を多く輸出するため、1991年に成立した、産業動物も含む動物に関わるAWの「包括法」の下で、1999年に養鶏に関する基準を作成する等、国内の体制を整えた⁶⁹。現在は欧州の基準を満たした鶏肉が輸出されるだけではなくそれが国内消費者にも流通している⁷⁰。

また、韓国はタイと異なり、輸出の必要性からではなく、家畜伝染病対策としての「畜産の飼育環境改善」を契機に政策を進めた⁷¹。

竹内（2019）は韓国の特に採卵鶏のAWについて整理しており、これによると、2012年には英国の基準を参考にAWに取り組む農家を政府が認証してマークで示すことができる制度が創設され、2018年には1羽当たりの飼養面積の法規制が行われた。また同年には、欧州の制度と類似しつつも国内の実情も踏まえ、卵殻に飼養面積も含めた飼養環境を番号で表示することを義務付けた⁷²。

ここから、韓国は、政策を西欧から政策移

⁶⁴ 新村・前掲注1 16頁、環境省中央環境審議会動物愛護部会・前掲注16。新村（2022）は、「日本にある動物への配慮の思想は動物愛護を主体としたもので、動物福祉という単語から思い浮かべられる動物への配慮の考え方も、動物愛護を取り込んだ考えになりがちである」ことを「Animal Welfare=アニマルウェルフェア≒動物福祉」と示している（同）。

⁶⁵ 箕輪さくら「動物取扱業規制の実施過程に関する考察」『自治総研第48巻第9号』地方自治総合研究所（2022.9）24頁

⁶⁶ 環境省「動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会」第5回（令和2年2月3日）及び第3回（平成31年3月8日）

⁶⁷ 農林水産省の関係団体の農畜産業振興機構が、2022年8月、アメリカの畜産におけるAWへの対応について調査の結果を公表している（農畜産業振興機構調査情報部情報課編「米国畜産におけるアニマルウェルフェアへの対応について」『畜産の情報第394号』農畜産業振興機構調査情報部（2022.8）76-96頁）。また、国の支援を受けて公益社団法人畜産技術協会が作成していた民間の自主的な指針である「アニマルウェルフェアの考え方に対応した家畜の飼養管理指針」においても、指針改訂等の際にはEUの基準やその他海外の法律、関係規約やガイドライン、動物行動学関連の論文等の科学的知見について情報収集しており、具体的には、主に「アメリカ合衆国、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、アイルランド、EU」等を調査しているという（畜産技術協会へのヒアリング調査（2022年12月26日実施））。

⁶⁸ World Animal ProtectionによるAWの評価も、タイはF、韓国はDであり、日本のGより評価が高い（図表1参照）。

⁶⁹ 佐藤衆介「タイのプロイラー産業とアニマルウェルフェア：国産食鳥推進委員会『海外プロイラー生産におけるアニマルウェルフェア報告書』より」『鶏卵肉情報 第43巻第16号』鶏卵肉情報センター（2013.8）32-33, 35頁。2001年に改正されて畜産局規定の基準になったこの基準は、英国の基準を参照して作られた（同）。

⁷⁰ 同上 39頁

⁷¹ 伊藤和夫「海外レポート アニマルウェルフェア関連の法整備が進む韓国の採卵業界から学ぶべきものは何か？」『鶏卵肉情報 第49巻第1号』鶏卵肉情報センター（2019.1）115頁

⁷² EUは、「オーガニック」、「放飼」、「ケージフリー飼い」、「ケージ飼い」の番号区分であるが、韓国は、「放し飼い」、「平飼い」、「飼養面積750平方cm/羽以上のケージ飼い」、「飼養面積500平方cm/羽以上のケージ飼い」の区分である（竹内

転しつつも、特定の飼育方法の禁止ではなく、飼養面積を法律で規制するという方法でAWを実現しようとしているということができる。

このようにタイや韓国は、移転元の西欧と様々な条件が異なりながらも自国に政策移転をし、自国の状況や目的に合わせて、国内の農業・食料分野のAW政策を推進している。日本は、政策移転元である西欧等の政策の情報収集だけではなく、移転後に西欧と異なる環境下で政策が機能するかを検証するためにより積極的にタイや韓国のような国の政策の情報収集を行っていく必要があるが、現状ではこれが不足していると考えられる。

(2) 重要な要素の移転が行われていない移転

まず、伴侶動物政策について、欧州では動物取扱業等に対する具体的な数値規制の導入が早くから進んでいた。一方、かつて日本ではこれがなかったため法が実効性に欠けるといった問題が指摘されてきた⁷³が、2019年の動物愛護管理法改正により省令で飼育スペース等の具体的な数値規制⁷⁴が導入された。犬に関しての基準は図表3に示すとおりである。欧州諸国で政策を実効的に機能させている、伴侶動物政策の動物取扱業等の「具体的な数値規制」という要素が日本に移転したと考えられる。

(図表3) 適正な飼養設備の広さの基準(犬)

(運動スペース一体型(寝床等と運動スペースを含む))

日本	○運動スペース一体型 分離型ケージサイズ(※1)の床面積の 6倍×高さ体高の2倍
	※1 運動スペース分離型(ケージ飼育等): タテ体 長の2倍×ヨコ体長の1.5倍×高さ体高の2倍
	<上記基準の面積換算>
	小型犬(想定体長 30cm): 1.62 m ²
	中型犬(同 45cm): 3.65 m ²
	大型犬(同 66cm): 7.84 m ²
(参考) 主な諸外国の事例	
英国 (イングランド地方)	犬の体重 20kg 以下: 4 m ² 、20kg 以上: 8 m ²
ドイツ	犬の体高 50cm 未満: 6 m ² 、50cm 以上 65cm 未満: 8 m ² 、65cm 以上: 10 m ²
フランス	5 m ² 、高さ 2m (成犬)

(出所) 環境省「適正な飼養管理の基準の具体化について(説明資料)」を基に筆者作成

農業・食料分野のAW政策において、家畜の飼養環境についての規制を検討すると、欧州では、長い時間をかけて、当初理念として掲げられたAWを家畜1単位に対する一定の飼養面積を定めたり過密な飼育方法を法律で禁止する等⁷⁵、具体的に法制化し、また規制の内容も、段階的に強化していったことが分かる。日本では、2023年7月、AWの水準を国際水準とすべく、国際的な基準であるOIEコード(採卵鶏はその案)に基づき、国としての基準である「畜種ごとの飼養管理等に関する技術的な指針」を公表したが、それ以前は、畜産技術協会がOIEコードを踏まえて指針を作成し、農林水産省が「畜産振興課長通知⁷⁶」によってこれを参考にするよう指導

正博「韓国における採卵鶏アニマルウェルフェア(AW)の動向」『鶏卵肉情報 第49巻第1号』鶏卵肉情報センター(2019.1)76-77, 85-86頁)。なお2019年時点で韓国のケージフリーの割合は約3%であり、日本と大差ない状況である(同78-79頁)。

⁷³ 日本の動物愛護管理法には、犬や猫の飼育スペースの具体的な数値規制がなく、実態として、現場である自治体が悪質な業者を取り締まることが難しく、実効性に欠けるといった問題があると指摘されてきた(箕輪・前掲注60 10-11頁)。

⁷⁴ 環境省「適正な飼養管理の基準の具体化について(説明資料)」<https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/tekisei/result_2.pdf>(2023.10.20閲覧)

⁷⁵ 1997年にアムステルダム条約の議定書で動物福祉への配慮が定められ、これに基づき各家畜の法規制が制定されていた(新村・前掲注1 109-110頁)。特に採卵鶏の従来型のパタリーケージについては、2003年からは「新設」が、2012年からは「全て」が禁止された(佐藤・前掲注16 83頁、松木洋一編著『日本と世界のアニマルウェルフェア畜産 下巻』養賢堂(2018)84-85頁)。なお、この廃止には10年の猶予期間が設けられた(新村・前掲注1 110頁)。

⁷⁶ 同通知では、併せてOIEコードを参考にすることとしている(農林水産省「アニマルウェルフェアに配慮した家畜の飼養管理の基本的な考え方について(令和2年3月16日付け農林水産省生産局畜産部畜産振興課長通知)」<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/attach/pdf/animal_welfare-42.pdf>(2023.8.30閲覧))。

していた⁷⁷。このように、長らく国内の各畜種ごとの飼養管理方法等についての基準は、民間の自主的な指針という位置付けにすぎなかったため、規制には「実効性」が不足していたと考えられる。さらに、新たに公表された国としての基準も、強制力を持たない⁷⁸ことは、実効性の側面では不十分であるとも考えられ、今後の運用を注視するべきである。

(3) 移転が行われる地域間の差異への注意が不十分である移転

ア 伴侶動物（ペット）と家畜に対する配慮意識の違いの考慮

ペットと家畜の共通の問題として、日本と西欧の動物法を比較すると、動物の「命」に重きを置く日本と「感覚・意識」に重きを置く西欧という対比があり、佐藤（2005）は日本には仏教等の影響を受けた「殺生禁止」の思想を土台に「西欧の動物虐待防止思想を取り込んで作成」された独自の「動物愛護」思想があると指摘する⁷⁹。そのため、日本の伝統的な動物愛護思想の下では、西欧と比較して終生飼育しない産業動物への配慮の意識としての「動物福祉」がなじみにくい⁸⁰。この前提

を考慮せずに政策移転をすることは難しいと考えられる。

イ 文化の違いの考慮

農業・食料分野のAWは、「食」と「と畜」の文化に深く関係しているが、これらは政策移転の移転元の国である西欧と移転先国である日本において異なるものがある。こういった移転先国の独自の文化により、AW政策を移転した際に、それがうまく機能しない場合があると考えられる。

食文化について、AWの観点から非難され得るものとして、日本には、甲殻類等を生きたまま^{まば}捌いて新鮮なものを食する「活け造り⁸¹」や脂肪の多い和牛の「霜降り肉⁸²」がある。しかし、AWの先進地域である欧州のフランス⁸³においても、ガチョウ等に強制給餌を行う「フォアグラ」が国の食文化として保護されている⁸⁴ように、これは他国でも見られる問題である。ここから、AW先進地域でも自国の伝統文化を配慮した上で、国内でAW政策を実施している側面があることが伺える。

また、家畜が活着している間だけではなく、最後の「と畜」の際もできる限り苦しみ等を軽減するというのがAWの考え方である。日

⁷⁷ 農林水産省「アニマルウェルフェアに関する飼養管理指針」〈<https://www.maff.go.jp/j/chikusan/sinko/230726.html>〉（2023. 8. 4 閲覧）

⁷⁸ 同上。なお、家畜の所有者に遵守が義務付けられる「家畜伝染病予防法」（昭和26年法律第166号）第12条の3に基づく「飼養衛生管理基準」には「密飼いの防止」も規定されているが、密飼いの具体的な数値は規定されておらず、あくまで「参考」とする「飼養密度の目安」として畜産技術協会の基準を用いている（農林水産省「飼養衛生管理基準について」〈https://www.maff.go.jp/j/syouan/douei/katiku_yobo/k_shiyou/〉（2023. 8. 30 閲覧））。

⁷⁹ 佐藤・前掲注16 3-4, 131頁

⁸⁰ 2012年の動物愛護管理法改正によって、日本では動物所有者に終生飼養の努力義務が課せられている一方、西欧では終生飼養の記述はなく、さらに、動物法の主な対象動物としても、日本では伴侶動物等の終生飼養が前提のものである一方、西欧では、産業動物、実験動物を広く含むものとなっている（環境省中央環境審議会動物愛護部会（第44回）（平成29年3月17日）参考資料「環境省主催シンポジウムの愛護と管理と科学の関わり」）。

⁸¹ エリザベス・タウンSEND（元村まゆ訳）『ロブスターの歴史』原書房（2018）105-108頁 ニュージーランドやカナダ等の一部の国や地域では活け造りのような食べ方を禁止、もしくは禁止を検討したことがある（同116-117頁）。

⁸² 霜降りの「サシ」が入った肉にするために広く行われている肉牛に対するビタミンAの制限は、牛の失明等を引き起こすことがある（新村・注1 131頁）。

⁸³ フランスの伴侶動物政策としては、2021年の11月に、2024年より犬・猫の店舗販売を禁止する等を規定した画期的な動物福祉法の法改正が行われている（『朝日新聞』（2021. 11. 20））。

⁸⁴ 昨今、欧州諸国やアメリカの各州ではフォアグラの生産を禁止する国も増えている（ノーマン・コルパス（田口未和訳）『フォアグラの歴史』原書房（2021）135-139頁）。しかし、フランスは、2005年に『農業政策に関する包括法』の一部で、フランスが世界でフォアグラの80%以上を生産していることを指摘し、フォアグラが「保護すべき仏文化・料理の貴重な遺産であると宣言」し（『読売新聞』（2005. 10. 20 夕刊））、それ以降、フランスはあくまでフォアグラは伝統食文化であるという姿勢を堅持し、現在も生産・各国への輸出が活発である。

本の「と畜文化」では、死を「穢れ^{けが}」としてとらえ「と畜業」を分離していた歴史的経緯を持っている⁸⁵。現在の「と畜」の際のAW対応についても、牛の「と畜」については諸外国輸出向けと国内消費向けでAW対応が異なる⁸⁶等、欧米等と差がある。日本では、このような文化により、一般の国民にとっては「と畜」は生活から離れたところにあり、畜産物の「生産者」と「消費者」の距離が開き、産業動物に対する配慮意識に結びつきにくくなっているという前提は考慮する必要がある。

ウ 気候・風土の違いの考慮

ペット産業と比較すると、畜産業はその国の気候や国土条件が大きく影響し、日本の気候・風土に順応する形で発展してきたのが現在の日本の畜産文化であるといえる。

例えば採卵鶏の飼育では、欧州とは異なる多湿の気候の中で、さらに、食文化としての鶏卵の生食を可能にするためには雑菌の繁殖を抑えられるケージ飼育が適していた⁸⁷ことや、牛の飼育では、放牧は広大な牧草地が必要で日本の国土条件の下で発展してこなかった⁸⁸ことが挙げられる。このように、独自の気候や風土の下で発展した畜産文化を持つ日本に、西欧の畜産文化の下で発展したAW政策をそのまま導入することは困難を伴うことを考慮しなければ、生産者に受け入れられない政策移転となってしまう。

IV 考察

1 政策移転の障害になっているもの

以上で述べてきたように、ドロウィッツ

(2000)の政策移転の阻害要因の枠組みを用いて検討を行ったところ、農業・食料分野のAW政策の政策移転の障害となっているものとして、①生産者のAW対応によるコスト増に対する反発・懸念、②畜産業の海外依存性とそれに伴う昨今の切迫した状況、③家畜伝染病の頻発、④政策の所管省庁が複数に分かれていること、⑤日本の畜産の集約化方針、⑥日本語に「animal welfare」を正確に表す言葉がないこと、が明らかになったが、これらの要因は改めて以下のように整理できる。

まず、①～③、⑤は、「AWへの対応によって増加するコスト負担に対する抵抗感」と整理することができ、それは対消費者及び対生産者という二つの側面で考えることができる。

第一にコスト増を消費者に転嫁できるかという視点では、畜産業はペット産業と比較して、「生産者」と「消費者」の距離が遠いこと、欧州と比較して日本の消費者のAWの認知度、付加価値の認識が低いことから、消費者にAWの増加コストを販売価格の上昇という形で負担させることが難しく、結果として、生産者側もコスト増に対する抵抗感を抱きやすい。

第二に、生産者側が生産方法の変革を受容できるか否かという問題である。現在の日本の集約的畜産の飼育体制は、畜産業が直面する様々な危機的状況の下でも経営を継続するために究極的に効率化を求めた結果でもあり、ここから更にAWを導入するためにコストをかけることは生産者にとって憂慮となる。さらに、昨今頻発している家畜伝染病については、畜産農家の経営基盤を揺るがす問題であ

⁸⁵ 石田ほか『日本の動物観：人と動物の関係史』東京大学出版会（2013）126-129頁

⁸⁶ アニマルライツセンター「【輸出食肉】「海外へ輸出する牛のと殺方法」と「国内消費の牛のと殺方法」に、アニマルウェルフェア格差」〈<https://www.hopeforanimals.org/cattle/474/>〉（2023.8.8閲覧）

⁸⁷ 高瀬公三「人の健康にも配慮したアニマルウェルフェアを」『養鶏の友 第693号』日本畜産振興会（2019.11）30頁

⁸⁸ 農畜産業振興機構によると、2018年の時点で、全国で「放牧」されている牛は、乳用牛では総飼養頭数の約2割（そのうち北海道が全国の約9割）、肉用繁殖牛でも総飼養頭数の約2割（そのうち北海道が全国の約4割）である。これに対してEUは、2012年の時点のデータでは、放牧を「せず」に育てられる乳牛は全体の38%、つなぎ飼いをされているのは全乳牛の21.5%にとどまっている（農畜産業振興機構「放牧をめぐる情勢について」〈https://www.alic.go.jp/koho/kikaku03_001268.html〉（2023.8.8閲覧））。

ると同時に、本来家畜の健康を守るという点でAW推進の要因となり得るはずが、家畜伝染病の発生を防ぐためには閉鎖的な環境で飼育するほうが効果的になってしまうという面も併せ持っている。

次に、④政策の所管省庁が複数に分かれていることについて、農業・食料分野のAW政策においては、農林水産省が、政策の基本法となる動物愛護管理法を所管していない等、伴侶動物政策以上に担当省庁が分かれており、政策決定、実施の際に関係者との調整の必要性が増したり、省庁間の齟齬につながるといった障害が生じると考えられる。

最後に、⑥日本語に「animal welfare」を正確に表す言葉がないため、日本語では、「アニマルウェルフェア」というカタカナ語をそのまま使用したり、「動物福祉」という意味が異なるという指摘もある訳語を使用せざるを得ないことは、分かりにくさ・伝えにくさに加えて、誤った理解が広まってしまうことにもつながり、政策移転の障害になっていると考えられる。

2 政策移転後に政策の失敗をもたらさないようにするために不足しているもの

ドロウイツ（2000）の政策の失敗をもたらす政策移転の要因の枠組みにおける検討では、農業・食料分野のAW政策において、政策移転後に政策の失敗をもたらさないようにするために不足しているものとして、①同じく移転「先」である国の詳細な情報収集、②規制に「実効性」を持たせる段階的な規制の整備、③動物に関して日本人に定着している考え方、日本の食文化・と畜文化、気候・風土の考慮、があることが明らかになった。

まず、①について、日本と同様に西欧から

の政策の移転「先」である国の詳細な情報収集が不足することは、導入後に政策が実際に西欧と異なる環境で機能するかという観点での検証が不足してしまうことになり、政策の失敗をもたらす要因となる。

次に②に関しては、ある程度生産者に対する具体的な規制がなければ、政策に実効性を持たせることが困難である。また、欧米等の海外の事例を見ても規制の導入は段階的なものでなければ、混乱を招くこととなり国民の理解を得ることはできない。

また、③に関しては、農業・食料分野のAWは移転元国と移転先国の各々における、動物観、食文化、家畜の「と畜」文化、気候や風土の下で発展した畜産文化の違いの影響が大きいと、日本人に定着しているこれらの考慮を怠ると、たとえ政策移転できたとしても、その政策は受け入れられず、実効性を欠くこととなる。そのため、日本の思想、文化、環境に適応した日本版のAWを考える必要があるが、一方で「日本版」を意識するあまり、内容が形骸化しては本末転倒であり、守るべき国際基準には目を向ける必要がある。

3 全体を踏まえての考察

ここまで、政策の効果的な移転に当たっての障害及び不足について複数の要因を述べてきたが、これらは互いに関連し合っており、これら複数の要因の背景には、更に以下のような要因があると整理できる⁸⁹。

まず第一に、日本の畜産業は、なまじ産業が環境に適応しつつ先んじて発達していることである。日本は、畜産の歴史の長い西欧に比べて始まりは遅いものの、限られた条件の中でも効率化を進め、畜産業を発展させてきたからこそ、これから、設備の改変等を伴う

⁸⁹ 当初Dolowitz（2000）の分類に従って、「政策の政策移転の障害になっているもの」と「政策移転後に政策の失敗をもたらさないようにするために不足しているもの」を分けて検討してきたが、実際に検討してみた結果、AW政策の政策移転においては双方にまたがっている要因も多かったため、ここでは二つを区別せずに、背景にある要因を検討している。

AWを導入しようとする際には生産者から抵抗感が生まれることとなる。また、産業が発達し大規模専門化しているからこそ、生産者と消費者の距離は離れ、消費者側で生産の過程に対する配慮意識が高まらないことにつながっている。

第二に、農業・食料分野のAW政策は「畜産（農業）政策」と「動物政策」という異なる側面を持つ政策の融合であることである。厳しい諸条件の中、効率化を追求せざるを得ない畜産という産業と、動物への「配慮」の両立は困難であり、また、所管省庁が多元化していることにもつながっている。

最後に、AW発祥地域である西欧と異なる、日本で定着している動物との関係性や文化の存在である。これにより、西欧発祥の「animal welfare」を正確に表す言葉が日本にないために「アニマルウェルフェア」というカタカナ語を使用せざるを得ない状況がある。さらに、AWは移転元国の西欧の歴史や文化等の環境と結びついて発達したものであり、西欧と日本とのそれらの違いは導入時に障害になることに加え、導入後もそれらの違いの考慮をしなければ政策は関係者に受け入れられず実効性を欠き、政策の失敗をもたらす。

V 今後の政策の在り方への示唆

最後に、本稿で明らかにしてきた、日本における農業・食料分野のAW政策の効果的な移転に当たっての障害、不足から示唆される、今後の政策の在り方について、以下のように示す。

1 コスト増に対する生産者・消費者双方への働きかけ

効果的な政策移転の障害として、取組によって増大したコストをどのように負担・受容するかという問題が大きいことが明らかになったことから、生産者に対しては、取組でコストが上昇したとしてもそれを回収できるだけの付加価値を向上させること、消費者に対しては、まずは、AWの認知度・付加価値の意識を上昇させること、という二つの側面から措置を講じる必要がある。

AW推進の付加価値向上の取組として、例えば、AWに特化した国の認証・表示制度の創設が考えられる。畜産の規模に関わらず、全国的にAW推進を進めていくには、国として認証制度に取り組む必要があり、また制度の内容については政策移転元である欧州等の制度だけではなく、韓国等のアジア諸国で既に導入している国の制度も参照し、欧州等と異なる環境においても制度が実効的に機能するかについても十分に検討する必要がある。

次に、消費者に対する啓発活動として、「エシカル消費」、「持続可能な開発目標（SDGs）」の一環としてAWを普及させることが考えられる。本稿で指摘したとおり、伝統的な動物観から、「動物愛護」思想が「産業動物」に対して配慮の意識に結び付きにくい日本では、「動物のために」を前面に押し出した普及よりも、「持続的な発展」に資するという側面⁹⁰も重視して普及を図る方がより効果的な推進になると推察される。

また、「食育」の中にAWを位置付けることも考えられる。「消費」と「生産」の距離を近付けるため、教育の過程で自ら食べるものがどのような経路を辿っているかの理解を深め

⁹⁰ 戸澤（2022）は持続可能な開発目標とAWの関係について、今後の畜産は、新興感染症（人獣共通感染症）の問題等で言及される、人・動物・環境の健康は一体であるという「ワンヘルス」からさらに発展させ、人・動物・環境の各々の心身の豊かさがお互いの豊かさに繋がる「ワンウェルフェア」を目指すことが重要であると述べている（戸澤・前掲注35 54-57頁）。

ることは重要であり、食育基本法（平成 17 年法律第 63 号）によって推進される食育の中に、畜産物の「つくる責任・つかう責任」である AW を位置付け、例えば給食を利用した AW 産品の利用や生産現場との交流等により、「生産」と「消費」の距離を縮めることに取り組むことが挙げられる。

2 「日本版」の AW への段階的な自発的政策移転

海外からの圧力に応じて、そのまま西欧等の制度を模倣するのではなく、日本が自ら、西欧等との差異を考慮した上で、環境に適応し得る政策を自ら検討する必要がある。グローバル企業の動向等、日本がコントロールできない部分で、外堀が埋まってしまってから、圧力に応じて急速に政策移転をしようとしても、国民（消費者・生産者）にも浸透せず、「AW」という名前だけ掲げた内容も伴わない移転になってしまう。すなわち、特定の飼育方法の絶対的な否定でも現状への固執でも

なく、日本の環境に適応し得る方法を自発的に模索しながら、猶予期間を設けるなど段階を踏んで、AW に配慮した飼育環境の転換を目指していく姿勢が求められている。

おわりに

今回、日本への農業・食料分野の AW 政策の導入を考えるに当たり、ドロウィッツらの政策移転論の枠組みを用い、既に政策移転している伴侶動物政策を手掛かりにすることで、総合的な視点で効果的な政策移転に当たっての障害と不足を検討することができた。

一方で、同政策をめぐる昨今の状況は、政策の先進地域である欧米等では更に動きが加速し、この分野で後進国とされる日本も、前述したとおり 2023 年 7 月に国としての新たな基準が公表されるという大きな動きがある等、日々情勢は変化している。よって、効果的な政策移転の実態の把握には今後も常に最新の動向を注視していく必要がある。

【付記】本稿は、執筆者が 2022 年度に政策研究大学院大学公共政策プログラム総合政策コースに派遣された際に執筆した修士論文を一部加筆修正したものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・アップルビー，ミカエルほか編著（佐藤衆介・加隈良枝監訳）『動物福祉の科学：理念・評価・実践』緑書房（2017）
- ・上野吉一・武田庄平『動物福祉の現在 動物との良い関係を築くために』農林統計出版（2015）
- ・環境省「動物愛護法」〈https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/1_law/index.html〉（2023.8.7 閲覧）
- ・日経産業消費研究所編「環境省、動物愛護管理に数値規制 ペット業界に激震、廃業ラッシュも 飼養犬猫頭数に上限、自治体は指導しやすく」『日経グローバル 第 399 号』日経産業消費研究所（2020.11）
- ・農林水産省「養鶏・鶏卵行政に関する検証委員会報告書 令和 3 年 6 月 3 日」〈<https://www.maff.go.jp/j/press/kanbo/hisyo/attach/pdf/210603-2.pdf>〉（2023.8.24 閲覧）
- ・ハリソン，ルース（橋本明子ほか訳）『アニマル・マシーン』講談社（1979）
- ・牧野高志「動物愛護管理法の変遷と課題」『志學館法学 第 18 号』志學館大学法学部（2017.3）
- ・山崎彩夏・武田庄平「アニマルウェルフェアの歴史的背景と日本におけるその導入についての一考察」『共生型エネルギー社会の可能性』（共生社会システム研究 第 2 巻第 1 号）農林統計協会（2008.7）