

動物愛護管理をめぐる主な課題への対応について

—中央環境審議会における検討から—

長田 啓[†]（環境省自然環境局総務課動物愛護管理室長）



1 はじめに

動物の愛護と管理をめぐることは、さまざまな問題が指摘されている。

中央環境審議会動物愛護部会では、2017年3月から2018年10月にかけて、合計7回の審議を行い、動物愛護管理をめぐる多様な

論点の洗い出しや対応の方向性について検討を進め、「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）」を取りまとめた。

今回は、その中から、掲げられた主要な論点を紹介したうえで、人と動物の共生する社会の実現に向けて、思うところを述べてみたい。

2 動物愛護管理法の運用体制

現在の「動物の愛護及び管理に関する法律（動物愛護管理法）」は、1973年に「動物の保護及び管理に関する法律（動物保護管理法）」として制定された。以後、1999年（法律名変更等）、2005年、2012年の3回の改正を重ねてきた。環境省は動物愛護管理法の所管省庁として、施行令、施行規則や告示などを策定して法の執行の仕組みを整える立場であり、制度運用は自治体（都道府県、政令市、中核市）が自治事務として担っている。多くの自治体では、生活衛生部局の公衆衛生獣医師職員が実務を担当しており、本庁のほか、動物愛護管理センターや保健所に勤務している。

法の施行当初は、狂犬病予防法の運用とも並行して、野良犬や野良猫の発生予防の観点から飼い主等から犬猫の引取りを行ってきたほか、適正飼養に関する普及啓発等を実施してきた。1999年の法改正以降は、動物取扱業に関する規制の強化が段階的になされ、2005年改正では特定動物（いわゆる危険動物）の飼養許可制度の全国一律化等が行われた。さらに、2012年改正では、殺処分を減らすため、自治体が引き取った犬猫の譲渡の努

力義務が規定された。

3 行政機関が果たすべき役割、行政機関と民間との連携のあり方

このような度重なる法改正に伴って、自治体の業務は大幅に増加してきており、予算面や人員面に限りがある中で、全体を俯瞰し、優先順位をつけながら課題に取り組んでいくことが避けられない状況となっている。犬猫の引取りの問題から取り上げてみたい。

動物愛護管理法では、自治体に動物の所有者等からの犬猫の引取りを義務づけているが、動物保護管理法の制定当時、1973年の犬猫の引取り数は、狂犬病予防法に基づく捕獲も含めて約125万頭、そのうち約122万頭が殺処分されていた。2017年度には、犬猫の引取り数が約10万頭、うち殺処分数が約4.3万頭となっており、大きく減少している。引取り数の減少は野良犬の減少や犬猫の飼育レベルの向上によるところが大きく、殺処分率の低下については、自治体と愛護団体による譲渡活動の努力によるところが大きい。

2012年の改正法では、終生飼養の趣旨に照らして、相当の理由がない場合に所有者からの犬猫の引取りを拒否できる規定が設けられた。また、同法の附帯決議において、「駆除目的に捕獲された飼い主のいない猫の引取りは原則として認められないが、やむを得ず引き取る際には引取り後に譲渡の機会が得られるよう最大限努めるよう、各地方自治体を指導すること」との決議が盛り込まれた。所有者の判明しない犬猫の場合は、引取りを拒否できる規定はないが、地域猫対策との整合や飼い猫の可能性があること等を考慮して、引取りを行わない自治体も多い。このような実態に対して、生活環境被害を受けている住民からは、自治体が引き取らないのは法律違反だとの批判も多数寄せられている。法の趣旨と各地域の実情を踏まえた適切な引取りのあり方を整理していく必要がある。

また、同じく法改正で、自治体が譲渡の促進に努める

[†] 連絡責任者：長田 啓（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 03-3508-9279

E-mail: KEI_OSADA@env.go.jp

旨の規定が追加され、殺処分を避けて譲渡を優先した結果、譲渡適性のない個体による咬傷事故の発生や、譲渡先の団体のシェルターが過密飼育になる等の弊害が生じているのではないかと指摘がある。

環境省は、2013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、将来的に殺処分がなくなることを目指すことを目標に掲げた。結果として、「殺処分ゼロ」という言葉がキーワードとして一人歩きし、自治体による犬猫の殺処分のすべてに反対する声が高まる事態も生じている。

殺処分の中には、収容後に死亡した傷病個体や動物福祉等の観点から安楽殺を行った個体、攻撃性が強く馴化が困難な個体等も含まれる。これらのことを考えれば、人の生命・身体・財産の侵害防止や犬猫の健康安全の保持の観点から、「殺処分」の内訳をしっかりと見極め、何のように減らしていくのか、ターゲットを明確化していくことが必要だ。

動物愛護の先進地域と言われるイギリスやドイツでは、民間団体が寄付金等の自己資金を用いて保護活動・譲渡活動を実施している。これらの国では野良猫・野良犬は少なく、収容される動物は飼い主が放棄したものが多くという。日本では、北関東や西日本を中心に野良犬の収容が多く、全国的に野良猫の数も多い。ペットフード協会によれば、わが国の野良猫は約650万頭と推計されている。全国で増えすぎて生態系や農林業に深刻な被害をもたらす、大規模な駆除が進められているシカの生息頭数が約270万頭（本州以南、2016年推計の中央値）であることを考えれば、この数字は小さくない。自治体の置かれた自然条件、社会条件が大きく異なる中で、統一的な手法によって対策を講じていくことは難しい。

自治体は、動物の引取り・譲渡以外にも多くの動物愛護管理業務を担っている。行政の限られた人的・物的資源をいかに効率的・効果的に活用するかということ、地域住民の意向や協力団体の状況等も踏まえて、地域ごとに検討していく必要がある。

4 飼い主責任のあり方

全国的に放し飼いや犬猫の遺棄などが多く見られた時代に比べ、不妊去勢の実施、室内飼育の普及、フードや獣医療の充実等に伴い、現在の飼い主によるペットの飼養管理状況は大きく改善している。一方で、吠え癖、悪臭の問題など、犬猫の飼養管理をめぐる住民間のトラブルや議論はなくなっていない。また、野良猫への餌やり行為等めぐるトラブルも各地で見られる。「動物愛護管理に関する世論調査」（平成22年内閣府）では、動物愛護管理対策に関する要望として、飼い主の迷惑行為に対する規制や指導の強化を求める意見が最も多く（57.3%）、その割合も増加しており、飼い主責任の徹底

が求められる。

近年、関心が高まっている「多頭飼育崩壊」の問題も多くの自治体にとって悩ましい課題だ。動物愛護管理法には、多頭飼育によって近隣の生活環境被害や動物虐待のおそれがある飼い主に対して、自治体が勧告や命令で改善を求めることができる規定があるが、実際に、これらの勧告や命令が行われることは少ない。多頭飼育崩壊は、コミュニケーションが十分に取れない社会的弱者等が引き起こすことも多く、また、問題発生後の個体の取扱いにも課題がある。動物愛護部局と福祉部局が横断的な連携を図ることによって、予防やリスク早期発見、発生時の効果的な対策のノウハウの蓄積を図っていくことが望ましい。環境省においても自治体や専門家の協力を得て、事例の収集や対策の検討に着手することになっている。

虐待については、法改正のたびに罰則が大幅に強化され、SNSやメディアによって情報が広く共有される中で、社会的関心も高まっている。さらなる厳罰化を求める声や虐待されている個体の没収を求める声もあるが、財産権の制約などの課題もあり多角的な整理が必要となっている。

災害時のペットとの同行避難、ペットの避難所や仮設住宅での受入れ等も重要な課題だ。自治体には、適切な対応が求められるが、飼い主にも、日頃からのしつけやワクチン接種等の適正な管理、備蓄品の準備など防災時への日頃の備えが求められる。環境省では、2018年3月に「人とペットの災害対策ガイドライン」を作成し、9月には飼い主向けのパンフレット、「災害、あなたとペットは大丈夫？ 人とペットの災害対策ガイドライン〈一般飼い主編〉」を作成した。

人の生命、身体、財産に害を与えるおそれがある猛獣や毒蛇などの危険な動物は特定動物に指定され、都道府県等の飼育許可が必要となっている。これらの動物については、許可を得れば愛がん目的での使用も可能となっているが、災害時の逃走のリスク等も考慮し、規制を強化すべきとの指摘もある。また、これまで規制対象となっていない特定動物の交雑種の扱いを整理すべきとの指摘もあり、実態把握やリスク評価を行いつつ、必要な対応を検討していくこととしている。また、危険な犬種の扱いや猟犬の遺棄の問題も以前から指摘されており、飼い主への指導の徹底を含め、対応のあり方の検討が必要である。

5 動物取扱業に求められる役割と今後のあり方

動物取扱業は、1999年の法改正により届出制として初めて制度化され、2005年に登録制に規制が強化された。2012年には、動物愛護団体の保護施設（シェルター）等を想定した非営利の第二種動物取扱業の届出制が新たに導入され、営利性のある第一種動物取扱業（登

録制)との二本立ての事業者制度が構築された。

現在は、犬で7~8割、猫は2割程度の飼い主がペットショップ等で購入するとの推計がある。かつて鳥獣店と呼ばれ、小鳥や小動物、魚類の販売が中心であったペットショップも、バブル経済期以降、純血種のブームに対応して、犬猫販売業が急拡大したとの指摘がある。一方で、ジャパンケネルクラブによれば、2005年の法改正による動物取扱業の登録制の導入以降、同会加盟のいわゆるホビーブリーダーは激減したとされ、相対的に大規模な繁殖業者の割合が増していると指摘されている。規制強化によって、問題のある販売業者は減っているとの指摘がある一方で、消費者の目にふれにくいブリーダーの一部には、なお課題を抱えている者もあるとの指摘がある。いわゆるブリーダー崩壊が発生した場合には、例え一件であっても、その対応に要する自治体や動物愛護団体の負担は非常に重いものとなり、社会的関心も高い。

ペットオークション(競りあっせん業)については、ブリーダーによる大量生産の要因となるとの指摘もあるが、オークションでの競争や参加条件の設定があることで、商品となる子犬等の品質や飼育環境等の質の向上がもたらされているとの指摘もある。

移動販売やインターネット販売に対する問題も指摘される。移動販売については、自治体による指導が難しい点、輸送や保管の面での問題、購入者が購入後に連絡を取りにくいことなどが指摘される。インターネット販売については、「代行説明」の存在が指摘される。販売業者には、販売する際の犬猫等の現物確認や対面での情報提供が義務づけられているが、インターネットで購入希望者を募集し、遠隔地に動物を空輸して、委託を受けた別の業者が、空輸先で購入者に対面説明を行うという新たな業態がある。これらの業の実態と問題点を把握していく必要がある。

届出のみで実施可能な非営利の第二種動物取扱業は、多くが保護・譲渡の協力団体であり、急速に増加しているが、それでも数にして第一種動物取扱業の登録数の2%程度に過ぎない。自治体による譲渡促進や殺処分数の減少に大きく寄与しているが、シェルターの過密収容や、広域的な譲渡活動による長距離輸送を懸念する声もあり、第一種のように、取消し等の不利益処分がないなど、規制が緩やかなのは問題だとの声もある。

これらの事業者に対し、自治体が適切に指導監督を行ったり、パートナーシップを構築して、適切に譲渡活動等を推進していくためには、基準の明確化や職員のスキルアップが必要との指摘もある。守るべき基準については、自治体からは、ケージのサイズなど施設基準の数値化を求める声も多いが、一方で、動物の状態によって飼養の適否を評価するいわゆるアニマルベース指標を活用する考

え方を用いるほうが効果的だとの意見もある。環境省でも「動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会」を立ち上げ、これらの視点も含めて基準の明確化を進めていくこととしている。事業所が配置する動物取扱責任者の資格要件や、責任者に義務付けられる講習会の内容について、合理化や適正化を考えていくことも必要である。

このように、動物取扱業については、法改正による規制の措置は強化されてきたが、まだ望ましい状態になっているとは言えない。今後は、規制的手法だけに頼らず、経済的手法や情報的手法等による政策も模索していく必要があるし、業界全体がレベルアップするような優良な事業者の主体的な取組も期待したいところである。

6 社会規範としての動物の愛護及び管理の考え方

動物愛護管理法の第1条(目的規定)では、「国民の間に動物を愛護する気風を招来し、生命尊重、友愛及び平和の情操の涵養に資する」とともに、「動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止」とされている。このことから、法が守ろうとする利益(保護法益)は、「動物を愛護する気風」という社会の良俗と、人の生命・身体・財産や良好な生活環境であるとされる。保護法益が、動物や動物の命そのものではなく、人間の良俗であるということ自体に批判的な意見もあるが、いずれにしても、法制的には、この2つの法益を実現するという観点から何が「動物を愛護する」ことに該当し、何が該当しないのかを明確にしていく必要がある。日本の動物愛護に相当する概念は欧米にはないとされており、イギリスで誕生したアニマルウェルフェア(動物福祉)の概念や国際標準となっている考え方を理解することと併せて、日本における動物観などとどう折り合いをつけていくかについても十分考えなければならない。例えば、苦しんでいる個体を安楽死させることについては、日本では否定的な考え方を持つ飼い主や獣医師も多いという事実に対し、制度や行政はどのように向き合っていくべきか、悩ましい問題である。

社会規範として動物の愛護や管理を考えていく上では、動物を展示や教育に活用することについての考え方の整理も必要になってくる。それらが不適切な状態におかれるという問題から目を逸らしてならないのは言うまでもないが、これらを飼養することによってもたらされる社会や個人に対する利益・効果をどう高めるかという視点についても併せて議論を重ねていく必要があるだろう。家庭動物、展示動物、実験動物、産業動物の取扱いについての横断的な考え方の整理も課題である。

7 「人と動物の共生する社会」の将来ビジョン

これまで述べてきたように、動物愛護管理行政は、もと

もと動物虐待の防止と動物による人間への被害の防止という負の影響を取り除くことから進められてきた。指摘された目前の課題への対応が優先され、全体的な総合戦略や目指すべき社会像の検討は後回しになった感がある。

審議会における論点整理では、「人と動物の共生する社会」における人と動物の関係の具体的なイメージを議論し、将来ビジョンを明らかにするとともに、当該社会の実現に向けた行程を検討することが必要とし、社会的・文化的背景から尊重すべき行為があることに十分留意しつつ、科学的・法制的知見に基づく丁寧な議論を積み重ねていくべきとした。

人と動物の共生する社会とはどのような社会だろうか。

例えば、生物多様性に関する国の総合計画である「生物多様性国家戦略2012-2020 ～豊かな自然共生社会の実現に向けたロードマップ～」では、国土のグランドデザインの全体的な姿として、100年先の具体的なイメージを示している。里地里山・田園地域のイメージの一部をかいつまんで紹介すると、こんな感じだ。

「自然界の循環機能を活かし、生物多様性の保全をより重視した生産手法で農業が行われ、田んぼをはじめとする農地にさまざまな生物が生き生きと暮らしている。ため池や畦が豊かな生物多様性が保たれるように管理され、動植物が身近に生息・生育している。そのまわりでは、子どもたちが虫取りや花摘みをして遊び、農家の人たちと地域の学校の生徒たちが一緒に生物の調査を行い、地域の中の豊かな人のつながりが生まれている。先進的な地域では、タンチョウやコウノトリ、トキなどが餌をついばみ、大空を優雅に飛ぶなど人々の生活圏の中

が生きものにあふれている。(抜粋要約)」

翻って、動物の愛護と管理である。野犬が徘徊する日本を望ましいと考える人は少ないだろう。猫についてはどうだろうか。地域猫対策は外猫がいない状態が最終目標だ。生活環境への被害、感染症の問題、猫の安全と健康、人と猫の交通事故リスクを考えれば、行き着く先は室内飼育だ。犬の室内飼育の割合は既に高い。規制の強化等によってペットの価格も跳ね上がった。お年寄りがペットを飼うにも相当の勇気が必要な時代だ。動物園や学校飼育動物にも厳しい目が向けられている。私たちが理想とする将来の人と動物との関係はどのような姿だろうか。人と共生する対象である動物たちはいったいどこにいて、子ども達はどこでどのように動物と接し、豊かな感性を育むのだろうか。

「自分が年老いたときに傍らに1匹の犬が寄り添っていてくれたら」という明確なイメージを話して下さった方がいた。「長年犬も猫も人と利益を共有して生きてきた。今では警察犬が徘徊老人を助けたり、猫が高齢化社会の潤滑油となっている。命を尊ぶ気持ちが、豊かで平和な社会の繁栄に繋がる。」、「(苦痛からの解放のために)極論すれば、猫は西表(イリオモテヤマネコ)と対馬(ツシマヤマネコ)にしかいないのが理想」という声も聞いた。「そんなことを聞くな。私はいま目の前にいる1匹の猫を救いたいだけなのだ。」という方もいる。

どのようなゴールであれば、多くの人共感できるだろうか。私自身、まだその具体像をイメージできないでいる。ぜひ、皆さんの思い描く社会像をお聞かせいただきたい。