

動物の愛護及び管理に関する法律施行規則（環境省令第一号）の
一部を改正する省令に関する陳情書

平成24年4月12日

中央環境審議会動物愛護部会 林 良博さま

猫カフェ連盟準備委員会

代表 福井 隆文

《陳情主旨》

動物の愛護及び管理に関する法律施行規則の一部を改正する省令における『犬及びねこの夜間展示規制関係』を

- 1・『販売業の展示を20時までとする』と販売業と展示業を分離して欲しい。
- 2・1が現段階で難しい場合は、猶予期間を設け、その期間で十分な議論をし再検討して欲しい
- 3・1及び2が難しい場合、今回の規制は『幼齢の猫（1歳未満）に限る』として欲しい。

上記の3点のいずれかに修正して頂けるよう要望いたします。

《陳情理由》

今回の夜間展示規制において想定されているペットショップとは、展示専門業者である猫カフェは、展示方法が大きく異なります。具体的には、

- 1・成猫が中心である。
 - 2・ケージに比べ格段に広い空間で展示している。
- となります。

私達は生体販売を行っておりませんので、長いスパンで猫達の事を考えて営業しております。そもそも猫達にストレスが掛かる環境では、営業的に不利益をもたらします。

(猫好きの方が来る店なので評判が落ちる。スタッフも猫好きなので辞めてしまう。ストレスで病気になれば病院代がかかる等)

その為、いかに猫達にストレスを掛けないかが、猫カフェでは大きな命題となっており、人の手に触れない場所を作るなど各店工夫して営業しています。

その為、猫カフェ連盟準備委員会の主張と致しましては、

『20時以降の展示を規制される事が、猫達のストレス軽減にはならない』となります。そもそも20時以降という時間帯は、お客さんが少なく、リピーターさんが多く、猫達が活動的な時間帯です。

20時は早すぎるから22時なら良いのではないかと?

と規制される時間を問題にする意見もありますが、

私達としては、時間の規制を認めるという事は、

『猫達がフロアに出る事=ストレスが掛っている』と認める事になり、これは認める事は出来ません。

営業終了後は体調管理の為、ケージにて猫を休ませる店も多いです。

営業時間の短縮は、狭いケージに入る時間を延ばすだけという結果になり、猫達のストレスを増加させる恐れがあります。

また営業時間の短縮は、店舗の無人時間を延ばす結果になります。

『20時以降の展示を禁止する事が、猫達のストレス軽減にはならない』と私達は考えている以上、営業時間を制限される事は、憲法で保障されている『営業の自由』を侵害される行為だと考えております。

時間の規制をするのであれば、猫カフェの展示方法では猫達にストレスが掛るという科学的根拠を示して頂けるよう切に希望いたします。

(参考) 猫カフェの営業状況

①



②



③



④



⑤



⑥



⑦



⑧



⑩



⑨



⑪



意見書

平成24年4月16日

環境省 御中
中央環境審議会動物愛護部会 御中

本間合同法律事務所
弁護士 渋村 晴子
弁護士 古田 茂
弁護士 菊池 優太



当職らは、猫カフェ連盟準備委員会（代表 福井隆文）から、動物の愛護及び管理に関する法律施行規則の一部を改正する省令（以下、「本省令」という。）（平成24年1月20日公布）により改正された動物の愛護及び管理に関する法律施行規則8条の合憲性について意見を求められたため、法的観点から以下のとおり意見を述べるものである。

第1 意見の趣旨

動物の愛護及び管理に関する法律施行規則8条のうち、「犬又はねこの展示を行う場合には、午前8時から午後8時までの間において行うこと」とする部分（以下、「本規定」という。）は、販売を目的としない猫の展示業者を含める点において、立法目的達成手段としての合理性を著しく欠くものであり、憲法22条1項に違反すると思料される。

第2 意見の理由

1 本規定の問題点

動物の愛護及び管理に関する法律21条1項は「動物取扱業者は、動物の健康及び安全を保持するとともに、生活環境の保全上の支障が生ずることを防止するため、その取り扱う動物の管理の方法等に関し環境省令で定める基準を遵守しなければならない。」として、「動物の健康及び安全を保持するとともに、生活環境の保全上の支障が生ずることを防止するため」の基準を環境省令に委ねるところ、本省令は、これを踏まえて、動物の愛護及び管理に関する法律施

行規則 8 条に、「販売業者，貸出業者及び展示業者（登録を受けて展示業を営む者をいう。以下同じ。）にあつては，犬又はねこの展示を行う場合には，午前 8 時から午後 8 時までの間において行うこと。」との規定を追加し，猫の展示業者についても，展示を行うことのできる時間を午前 8 時から午後 8 時までに限定した。

かかる改正は，憲法 22 条 1 項が保障する職業選択に含まれる営業活動の自由を制限するものであるから，その合憲性について検討する*1。

2 営業活動の自由を制約する規制に対する合憲性判定基準

営業活動の自由は憲法 22 条 1 項が保障する職業選択に含まれるところ，これに対する規制が合憲であるためには，立法目的および立法目的達成手段の双方について，一般人を基準にして合理性が認められなければならない（「合理性」の基準）*2。

ところで，営業活動の自由を制約する規制には，消極的・警察目的の規制（主として国民の生命および健康に対する危険を防止もしくは除去ないし緩和するために課せられる規制）と，積極目的の規制（福祉国家の理念に基づいて，経済の調和のとれた発展を確保し，とくに社会的・経済的弱者を保護するためになされる規制）があるところ*3，前者については，「厳格な合理性の基準」すなわち，①規制の必要性，合理性の有無，②「同じ目的を達成できる，よりゆるやかな規制手段」の有無を立法事実に基づいて審査する「厳格な合理性の基準」に服し，後者については，「明白の原則」すなわち「当該規制措置が著しく不合理であることが明白である場合に限って違憲とする」方法に服すると一般に

*1 本規定は 1 日の半分にあつて営業活動を一律に禁止するという点で他に類を見ない営業の自由に対する極めて強力な制約を課す規定であるところ，営業活動に対する積極的な規制自体を目的とする法律ではない「動物の愛護及び管理に関する法律」の委任により，省令でこのような強力な規制をなすことができるのかという本質的な問題がある。本意見書はこの点について検討の対象とするものではないが，本規定は法律による委任の範囲を超えて違憲である疑いが極めて強いことを指摘しておく。

*2 芦部信喜「憲法」第 5 版 218 頁

*3 前掲書 217 頁

解されている*4。

そこで、本規定を見るに、本規定に立法を委任する動物の愛護及び管理に関する法律21条1項の定める立法目的は、「動物の健康及び安全を保持するとともに、生活環境の保全上の支障が生ずることを防止する」というものであり、消極目的規制である。

したがって、本規定は、厳格な合理性の基準に服する。

3 本規定の立法目的達成手段の必要性及び合理性、並びに同じ目的を達成できる、よりゆるやかな規制手段の有無について

本規定は、販売業者、貸出業者及び展示業者による犬又は猫の展示を行うことのできる時間を午前8時から午後8時までに限定することにより、「動物（ここでは、「犬又は猫」である。）の健康及び安全を保持する」という立法目的を達成しようとするものである。

本意見書では、販売業者、貸出業者及び展示業者のうち、特に、「猫カフェ」事業を営む販売を目的としない展示業者について、こうした規制を必要かつ合理的なものとするだけの立法事実があるかという点について検討する。

「猫カフェ」とは、「室内に猫を放し飼いにし、猫とふれあう時間を提供する業態の喫茶店*5」などと定義されており、猫の愛好家でありながら猫を飼えないサラリーマンやOLが仕事帰りに立ち寄ったり、ペットを喪った高齢者、介護疲れなどのストレスを抱える人たちが訪れ、店内を自由に走り回ったり、じゃれあったり、眠る猫を眺めて、ストレスを解消したり、癒しを得る場として認知されている。猫カフェは、ストレスの多い現代社会において猫の愛好家らによる根強いニーズに支えられており、仕事を終えた人らが帰宅前に立ち寄る場所として1日の活動が終わる夜の時間帯において営業をする必要性は高い。

かかる実態を持つ「猫カフェ」について、午後8時から午前8時までという1日の半分にも及ぶ長時間にわたり猫の展示を伴う営業を一律に禁止するという規制は、他に類を見ない営業の自由に対する強力な規制であるから、同規制を正当化するためには、「猫カフェ」において猫を展示（室内に猫を放し飼い

*4 前掲書218頁。なお、消極的規制に対する合憲性について審査したものとして、最高裁昭和47年11月22日大法廷判決〔刑集26巻9号586頁〕等、積極的規制に対する合憲性について審査したものとして、最高裁昭和50年4月30日〔民集29巻4号572頁〕大法廷判決等がある。

*5 Wikipediaにおける「猫カフェ」の項目の定義

にし、猫とふれあう機会を提供すること)する時間が午後8時を超えることが猫の健康及び安全を害するという立法事実が必要である。

しかしながら、猫は夜行性であり、午後8時以降の展示が猫の健康及び安全を害するという立法事実はそもそも存在しない*6。

また、「猫カフェ」は、室内に猫を放し飼いにし、室内で自由に行動する猫を鑑賞したり、そうした猫とふれあう時間を提供する業態の喫茶店であり、基本的に猫の愛好家が猫を大切に慈しむ場なのであって、販売目的でケージに入れたままの猫を展示するといったものではない。「猫カフェ」においては、猫が、人と触れあうことを望まなければ、猫は、自由に人から離れ、人の手が届かない場所で睡眠したり休むことができるのであり、猫にとって負担となるものではない*7。そうすると、少なくとも、猫カフェについては、展示が猫の健康及び安全を害するという立法事実は存在しない。

また、「猫カフェ」のような販売を目的としない展示についてまで夜8時以降の展示を規制するとすることは、上記のとおり、目的を達成する手段として合理性を欠くばかりか、かえって猫を長時間ケージに閉じこめることとなるなど、猫に負担を与える結果となるのであって、極めて不合理な内容の規制と言わざるを得ない。法の目的に照らし猫の健康及び安全を保持するために何らかの規制を設けるとすれば、猫が夜行性であることに配慮し、たとえば店内の明るさを規制するとか、猫の行動するスペースについて一定の基準を設けるとか、販売目的の展示に限り規制をするなど、「動物の健康及び安全を保持する」という目的を達成する上で、より猫にストレスをかけない、ゆるやかな規制手段

*6 中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会（以下、「小委員会」という。）においては、この点について十分に検討された形跡はないばかりか、逆に、小委員会の検討結果をとりまとめた平成23年12月付け「動物愛護管理のあり方検討報告書」には、「生体の深夜展示や長時間の連続展示については、動物が受けるストレス等に関する科学的知見はまだ少ないが、必ずしも科学的に解明されないと規制できないものではないと考える」などと、午後8時以降の展示がねこの健康及び安全を害するという科学的根拠に基づく立法事実がないことを事実上認める記載がある。また、同報告書には、「深夜展示については動物の生態・生理（昼行性等）へ配慮し、特に犬や猫の幼齢個体については深夜展示による休息時間の不足、不適切な生活サイクルの強要等による重大なストレスを考慮して、これを規制する必要がある。」などと、猫が昼行性であることを前提とするかのような記載がある。

*7 逆に、「猫カフェ」の営業時間を短くするということは、店内が無人になる（人の目が行き届きにくくなる）時間が増えることを意味するのであって、猫の健康や安全の管理上、マイナスの影響を及ぼすともいえる。

がある。しかもそうした規制手段の方がはるかに法の目的にかなうのである。かかる点においても本規制内容は、厳格な合理性の基準に耐え得るものとはとうてい思われぬ。

また、今般の動物の愛護及び管理に関する法律施行規則の改正のうち、規則8条にかかる改正の目的は、もともと、動物の深夜販売・販売時間を規制することをもって、法21条1項の目的を達成するところにあつたようである。^{*8}すなわち、本改正は、もともと、商品としての動物を狭いケージに入れ、販売目的で消費者の品定めのために展示するペットショップを想定していたものであり、こうした販売目的の展示を行うペットショップと「猫カフェ」とはその業態を全く異にする。仮に深夜販売や販売目的の深夜の展示を規制するのであれば、まさに深夜販売や販売目的の展示に限り規制すればその目的は達し得るのであり、猫カフェのように販売を伴わない展示まで含めての規制は広汎に過ぎると言わざるを得ない。

4 結語

以上のとおり、本規定は、立法目的達成手段としての合理性を著しく欠くものであり、憲法22条1項に違反する。

なお、本規定における広範な規制が適用された場合、「猫カフェ」事業者は、午後8時以降は猫を店内に放し飼いにし、猫とふれあう時間を提供するというサービスを提供することはできなくなり、事実上、午後8時以降の営業はできないこととなる。こうした事態となった場合、営業の自由が侵害される「猫カフェ」事業者による大規模な行政訴訟を招くことは必至である。

そして、本規定が合理性を欠くものとして違憲無効と判断された場合、国は、「猫カフェ」事業者の営業損害たる逸失利益を含めて賠償する責を負うこととなる。これによる負担を強いられるのは、最終的には納税者たる国民で

*8 小委員会第1回配布資料6は、「制度の見直しに向けた主要課題」として、「深夜販売（深夜販売禁止等の具体的数値規制の検討）」「販売時間（展示時間や休息时间等の具体的数値規制の検討）」を挙げており、展示についても販売のための展示を想定していた。小委員会においても、もっぱら深夜販売やこれに伴う販売目的の展示について議論されており、販売を目的としない展示のみを行う猫カフェについて実質的な検討されたのは、第24回小委員会が最初である。たとえば、同小委員会において、加隅委員は、「今回のパブリックコメントの中で猫カフェとか具体的な形態として出てきて、『ああ、それがあつたな』と実は気づかせていただいた部分があります。」と述べている。また、全25回にわたる小委員会において「猫カフェ」業者に対するヒアリングは行われていない。

ある。かかる事態に至った場合、立法事実の調査や具体的な実体の把握、目的達成手段の合理性が十分検討されないままに、またより合理的で法の目的にかなう目的達成手段が多く存することが自明であるにもかかわらず、なぜこのような広範な規制が漫然と課されることとなったのかが厳しく問われることになる。

法規制は、一定程度、類型的、形式的にならざるを得ないとしても、目的達成手段として合理性を欠く過剰な規制については、事前に適用が排除されなければならない。そのためには、施行までに、規則改正、あるいは附則による適用除外をもってより制限的でない法令に改めることしかない。そしてそれは可能である。可能であるにもかかわらず、漫然とこれを放置し違憲の状態を惹起するという事態は何としても避けなければならないと思料するものである。

以上

《弁護士渋村晴子の略歴等》

◎略歴

昭和62年3月 九州大学法学部卒業
平成6年4月 弁護士登録（第二東京弁護士会所属）
以後現在まで、本間合同法律事務所（港区赤坂3-11-3赤坂中川ビル4階）所属
同事務所パートナー弁護士
平成21年4月～平成24年3月
最高裁判所司法研修所民事弁護教官

◎著書

第二東京弁護士会民事訴訟改善研究委員会編「新民事訴訟法実務マニュアル(改訂版)」(判例タイムズ社 2000年) [共著]