

動物の飼養管理に関するイギリス¹法体系の整理及び運用状況

概要

<法体系の整理>

- 2018年10月に「動物福祉法」の下に、認可が必要な活動の規則について、それまで別々の法律の下にあったものを整理し、「2018年動物福祉規則」として制定。
- 2018年動物福祉規則では一部繁殖年齢や回数など数値基準もあるが、主に定性的な表現で規制。
- 動物福祉規則の下に認可が必要な業種別に「ガイダンス」を設定し、基準(数値基準を含む)が定められている。事業者はガイダンスにある基準を遵守する法的義務が課せられている。
- ガイドラインで設定された数値を含む基準については、直接的な科学的根拠に基づいたものだけではなく、政府、有識者、専門家、事業者等関係機関との協議の下、それぞれの分野の知見や運用方法の実効性に基づいた合意形成のもと、規定されたものである。

<運用実態>

- ガイダンスにある基準については、自治体の検査官(インスペクター)²により確認されている。しかし、その一つが不遵守だからと言って即違反とするのではなく、動物の状態や施設の状態をみて改善命令を出すなど、総合的な判断に基づく運用を行っている。
- 検査官は基本的に自治体職員であり、動物以外にも、パブ、レストラン等の認可も担当するなど、必ずしも動物行政だけを専門としているわけではない。
- 新しい規則の下での検査官の資格は、公認研修を受講し一定の資格を取得した者又は獣医師となっているが、獣医師を抱える自治体はほとんどなく、資格を得るための自治体職員への研修も施行から14か月時点ではまだ追い付いていない状況である。経過措置である動物事業者への検査に1年以上の経験を有している職員が立入検査を実行している。
- 新しい試みとして、事業者をランク付けし(1つ星~5つ星)、認可期間や、認可書発行の際の手数料を割引くなど高い基準(優良基準・任意基準)を守らせるインセンティブを与えている仕組みとしている。現状では運用が始まったばかりであり効果は不明。
- 施行から14か月で、違反や取消しの数等の統計的な資料はないが、新しい規則により改善命令を出した事例などを確認した。

1. 飼養基準に関する根拠

(1)2006年動物福祉法(Animal Welfare Act)

¹ 特にことわりがない場合はイングランド地方に限定する。

² 認可を受ける事業者が2018年規則を遵守しているのかどうかを検査し、認可の可否を判断するのは自治体職員(検査官:インスペクター)である。王立動物虐待防止協会(RSPCA)のインスペクターとは異なる。RSPCAのインスペクターは虐待やネグレクトに対するクレームを調査し、適切なアドバイスを提供したり、場合によってはRSPCAが訴追のための情報を収集する役割を担っている。

- ✓ 本法律の目的は、実験動物を除く飼養管理下にある脊椎動物の福祉を促進すること。
- ✓ 動物の福祉を確保する義務は、人の保護管理下にある動物のみに適用する。しかし、虐待行為及び闘争行為による犯罪はより広い範囲に適用される。
- ✓ 本法律内には具体的な数値基準等は記載されていない。

(2) 2018 年動物福祉規則(動物に係る活動の認可)

(The Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018)

- ✓ 上記「2006 年動物福祉法」の下、2018 年 10 月 1 日施行。同法 13 条は、一定の動物に関する活動については、規則によって認可または登録制を制定できるとしている。
- ✓ 認可(ライセンス)が必要な活動に関する規則
- ✓ 飼養基準については主に定性的な表現が多い。一部附則の中で繁殖年齢・回数など数値基準が書かれている。

(3) ガイダンス(手引書)

- ✓ 「2018 年動物福祉規則」の自治体における運用にあたっては、所管官庁の環境・食料・農村地域省(DEFRA)によって自治体の手続きや各活動に関し、遵守すべき基準が書かれた手引書(ガイダンス)が策定されている。「2018 年動物福祉規則」の義務規定の遵守状況を確認するための手引書であり、そのために数値または定性的な基準が「条件」として記載されている。自治体はガイダンスに則り各活動の認可の有無を判断し、各活動を行う者はガイダンスを遵守する法的義務がある。事業者にとってガイダンスで書かれている基準は認可を受ける際の条件となっている。
- ✓ イギリスには、「犬・猫セクターグループ」(CFSG: Caine & Feline Sector Group)と呼ばれる犬猫の健康及び福祉について戦略的に重要な問題や基準について政府に助言する会がある。獣医師会、動物愛護団体、ケネルクラブ、研究者、業界団体等が参加しており、2018 年動物福祉規則や各ガイダンスは CFSG と政府が協議を重ねて完成させたものである³。
- ✓ ガイダンスにある基準については、必ずしも科学的根拠に基づいて導き出された数値基準ではなく、定性的な基準での運用も踏まえ CFSG を中心とした有識者・専門家グループ間の合意形成により設定されている⁴。

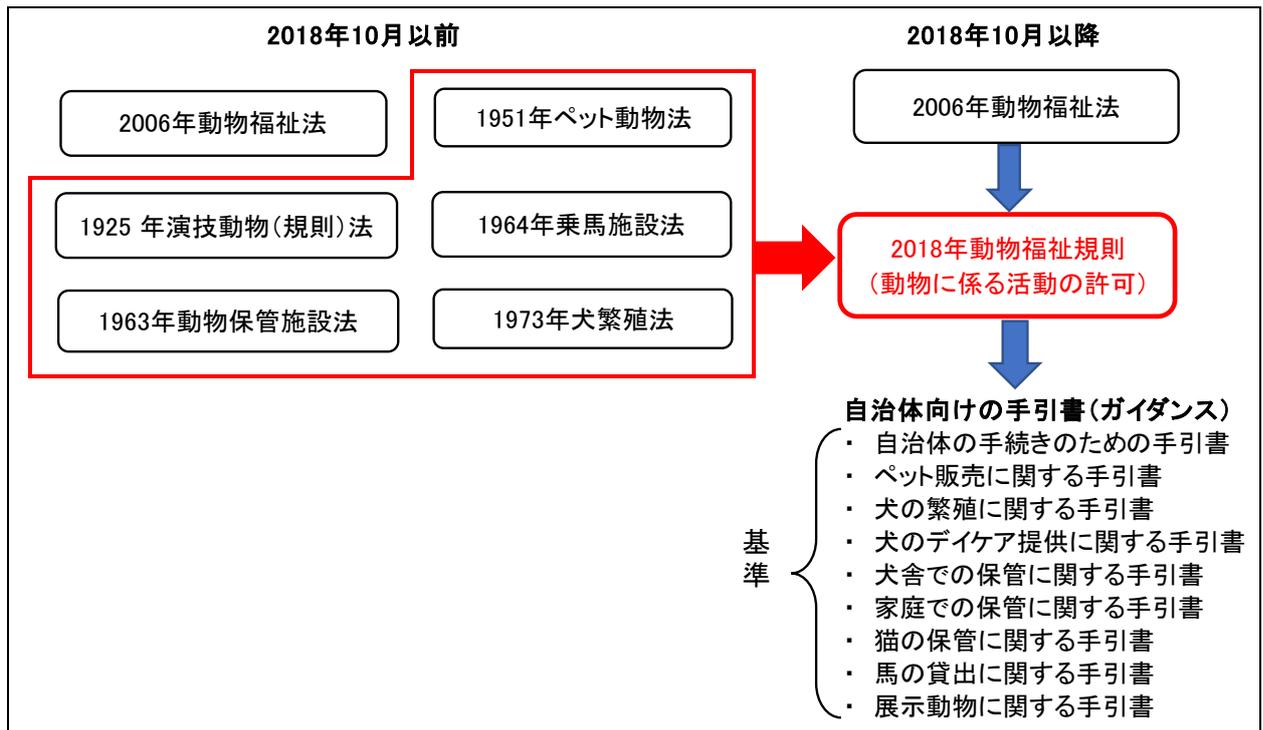
2. 法体系の変更

- ✓ 2018 年動物福祉規則は、これまでそれぞれに位置付けられていた図表 1 の赤線で囲んだ動物関連の法律を整理・廃止し、登録の要件や認可取得の要件にかかわる部分についてまとめたものであり、2006 年動物福祉法の下に位置付けた。
- ✓ 2018 年 10 月以前では、赤線で囲んだ個々の法律の規則が守られていてもそれが動物の福祉につながっていない場合もあったが、新しい規則が動物福祉法の下に位置付けられたことで、この規則に沿っていれば動物福祉が守られていることとなった。

³ RSPCA ヒアリング。(2018 年度 DEFRA ヒアリング)。

⁴ RSPCA ヒアリング。(2018 年度 DEFRA ヒアリング)。

図表 1: 2018 年 10 月の法体系の変更



事務局作成

3. 対象範囲

法律	対象地域	対象動物／業種
2006 年動物福祉法	基本的にはイングランドとウェールズ	人間以外の脊椎動物 ⁵
2018 年動物福祉規則 (動物に係る活動の認可)	イングランド	人間以外の脊椎動物 ライセンス取得対象業種(商業的活動のみ) 1) <u>犬の繁殖業</u> (商業ブリーダー)(犬) 2) <u>ペット販売業</u> (犬、猫、ウサギ、モルモット、フェレット、ネズミ等小さなげっ歯類、鳥、爬虫類・両生類、魚類が対象、養殖業の水生動物は対象外) 3) <u>犬または猫の保管施設提供</u> (犬、猫) 3-1) 猫の保管施設の提供 3-2) 犬舎での犬の保管施設の提供(犬) 3-3) 家庭での犬の保管施設の提供(犬) 3-4) 犬のデイケア施設の提供(犬) 4) <u>馬の貸出し業</u> (馬、ロバ、ラバ、ケッティ) 5) <u>展示動物の飼養または訓練</u> (軍や警察用、またはスポーツの目的での飼養や訓練は除外)

⁵無脊椎動物が痛みまたは苦痛を感じることを科学的なエビデンスにより証明し、適切な国内当局(現時点では DEFRA)が納得した場合に限り、対象の無脊椎動物にも適用することができる。

4. 認可が必要となる業種の特徴

- ✓ 認可が必要となる業種は、商業ベースであることが基本。

例：ブリーダーに対するライセンスの要否：

- ① 営利目的として実施している（税申告義務が必要なある程度の利益を得ている（年間 1,000 ポンド以上の取引による収益が目安となっている）、広告を出し宣伝活動を続けている等）。
 - ② 12 か月で 3 胎以上の子犬を繁殖するもの
のいずれかまたは両方を行っているかが要件。
* これにあてはまらないブリーダーはライセンス取得の対象外。ただし、繁殖は年間 1 胎であっても、宣伝し継続的に販売している場合、一定の利益が得られている場合はビジネスとみなし、ライセンスの取得が必要となる。一方、年間 3 胎以上繁殖させていても、販売していないことを証明できればライセンスは不要。
- ✓ イギリスでは、猫の繁殖業に関する規制はなく、また日本にあるような「散歩代行サービス」、ペットサロンにおいてもライセンスの取得は必要ない。

5. ガイドランスの位置づけ（2018 年動物福祉規則を実施するための各種手引書）

- ✓ 以前は民間の基準（例えば、環境衛生研究所（CIEH）の基準）を採用する自治体もあったが、新しい規則によって全ての自治体がこのガイドランスを基に遵守状況を確認することが義務づけられている。
- ✓ ガイドランスには遵守すべき基準を示されており、法的義務が課せられている。
- ✓ ガイドランスは基本的に自治体職員が基準の遵守の有無を確認するために作成されたものであるが、事業者にも有用なものとなっている。規制の対象となっている業種ごとのガイドランスと特に自治体の事務的手続きのためのガイドランスの 9 種類が作成されている。（①犬の繁殖（Dog Breeding）、②ペット販売（Selling animals as pets）、③猫の保管（Boarding for Cats）、④犬舎での保管（Boarding in Kennels for Dogs）、⑤家庭での犬の保管（Home Boarding for Dogs）、⑥犬のデイケア（Day Care for Dogs）、⑦馬の貸出し（Hiring out Horses）、⑧展示動物の飼養または訓練（Exhibition Animals）、⑨自治体の事務的手続きのための手引書）
- ✓ 各業の手引書の中には、2018 年動物福祉規則で示された認可（ライセンス）を得るための条件（Condition）が記載され、そのためのガイドランスが記載されている。最初に認可を得るためには全てのガイドランスの基準を遵守しなければならない。
- ✓ ガイドランスの遵守状況により、図表 2 に示したとおり事業者の格付けを行っている（「展示動物の飼養又は訓練」においては格付けが行われておらず全ての認可は 3 年間）。格付けが高ければ（5 つ星）認可期間は最長 3 年となり、認可書発行の際の手数料を割引くなど事業者が高い基準を守るインセンティブを与えている。そのため、ガイドランスには最低限の基準のほか、「優良基準」とそれよりさらに上乘せした「任意基準」が示されており、事業者がより高い格付けを得るためには「優良基準」の他、ある程度「任意基準」の遵守が必要となっている。
- ✓ 自治体間で事業者の市場環境の公平性を損なうおそれがあるため自治体によるガイドランスの上乗せや変更はできない（格付け制度の標準化）。自治体ができるのは基準の明確化のみである⁶。

⁶ ロンドン市ヒアリング。

- ✓ 図表3に2018年動物福祉規則の運用を基にした動物の対象活動の主な制度を示した。

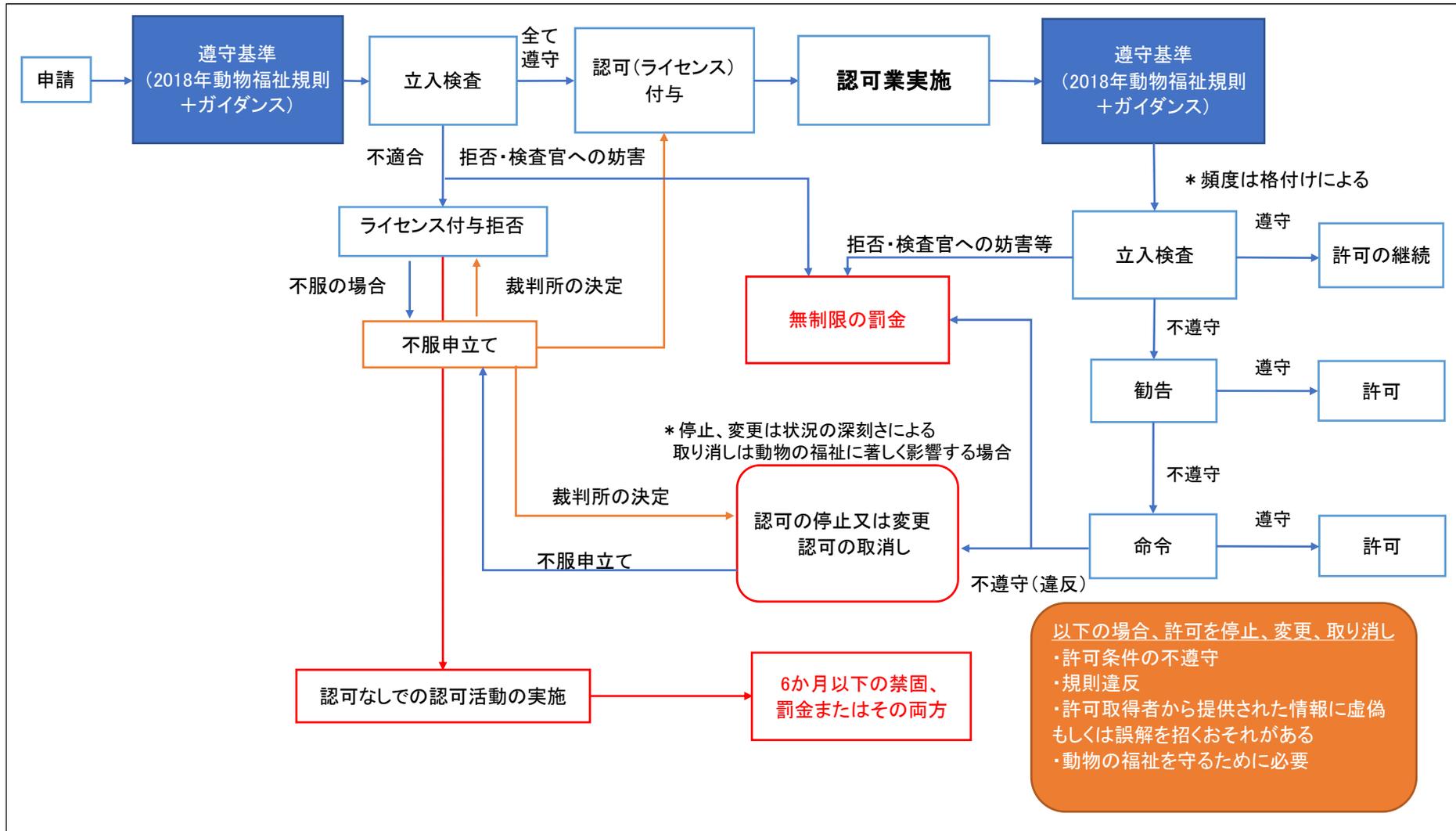
図表2:格付けマトリックス

採点表		動物の福祉の基準		
		軽微な不備* (最低基準を満たしていない既存の事業者)	最低基準 (附則及び手引きで規定)	優良基準 (手引きで規定)
リスク	低リスク	1つ星 1年の認可 抜き打ち訪問 12 か月間に最低1回	3つ星 2年の認可 抜き打ち訪問 24 か月間に最低1回	5つ星 3年の認可 抜き打ち訪問 36 か月間に最低1回
	高リスク	1つ星 1年の認可 抜き打ち訪問 12 か月間に最低1回	2つ星 1年の認可 抜き打ち訪問 12 か月間に最低1回	4つ星 2年の認可 抜き打ち訪問 24 か月間に最低1回

自治体向け手引書(事務局訳)

*「軽微な不備」とは、典型的な事例でいうと、文書類の不備等がある。これらに関しては、即刻業務停止にはならず、文書を出し一定期間内での改善命令を行っている。

図表3：2018年動物福祉規則（動物に係る活動の認可）の主な制度の体系



(出所)2018年動物福祉規則、自治体の手続きのための手引書を参考に事務局作成

6. 運用実態

(1) 立ち入り検査

- ✓ 立ち入り検査ができるのは下記資格を有する検査官(インスペクター)となっている(2018年動物福祉規則に明記)。基本的には自治体職員。2018年10月から施行された規則であるため、現状としては多くの自治体が③の要件で検査を行っている。

①正式に認められた研修機関による研修を受講し、合格した者

②獣医師

③(経過措置)2021年10月までは、動物事業者への検査に1年以上の経験を有している証明を持つ者

(2) インスペクター資格を取得するための自治体職員向けの研修の実施

- ✓ ロンドン市⁷が中心となり、自治体のためにインスペクター研修教材を作成。2018年10月より資格授与機関として認定されているペット産業団体と共同で自治体向けに研修を実施している⁸。研修自体はすべての人が修了できるが、対応しなければならない範囲が多く、すべての課題に合格し資格を得たのは調査時点で1名のみである。猶予期間の2021年10月までにイングランドの全自治体の職員(インスペクターとなる人)に研修の受講が必要となっている⁹。
- ✓ インスペクターとなる自治体職員は動物行政専門職ではなく、パブ、レストラン、スーパーマーケット等への認可も行っている自治体職員がほとんどである。獣医師の職員を抱える自治体はほとんどない。最初のライセンス取得検査に対しては、民間の獣医師を伴うことが義務付けられているが、それ以外の検査はインスペクターのみで実施している。ガイダンスにある個々の遵守規定をチェックするが、動物の福祉を守るため職員の限られた時間をどう配分するかは重要との意見もあった¹⁰。
- ✓ 獣医は民間の病院か政府に協力している獣医師を雇う。ただし、民間の獣医師は病気には詳しいが動物行動学の知識が十分にある獣医ばかりではなく、動物福祉に詳しいとは限らないという指摘もあった¹¹。また、獣医師の協力を得るための検査費用は事業者側が負担することになっている。自治体によっては協力してくれる獣医師を探すのも困難という。特に動物種によっては展示動物の飼養・訓練を判断できる獣医師は限られているという¹²。

(3) 2018年規則による変化・運用による効果

- ✓ 施行されて14か月であり、実際の効果についてはまだ目に見えるものはでていない。また、ブリー

⁷ 本文書の「ロンドン市」は、シティ・オブ・ロンドンを指す。

⁸ 研修オンライン研修(40時間、ガイド付き)が第一段階にあり、合格すると5日間の教室での研修がある。研修後には実際にライセンスを必要とする事業者に行き報告書を作成する。ライセンスの対象動物は犬猫から馬、爬虫類、魚類まで幅広くそれぞれの取り扱いについて学習しなければならない。また、3,000語のエッセーの作成など課題もクリアしなければならない。研修費用は1人約1,000ポンド。

⁹ ロンドン市へのヒアリング。

¹⁰ ロンドン市、ウィルトシャー州、RSPCAへのヒアリング。

¹¹ RSPCA、ウィルトシャー州へのヒアリング。

¹² ウィルトシャー州、RSPCAへのヒアリング。

ダーの数が減少したという話も聞かない¹³。しかし、これまで規制の対象ではなかったデイケア（ペットシッター）や犬舎による保管業者に対しては新たな規制を義務づけることで施設改善等の必要性がでるなど影響は大きいと考えられている¹⁴。改善コストのためにライセンス業をやめる人もいる一方、新たにライセンス業を始めたという人の例もあった¹⁵。

- ✓ 自治体にとっては、以前と比べると2018年規則により自治体の権限が強化された。以前はライセンスをなく奪えるのは、更新を認めず自動的に失効を待つ以外は、事業者が違法行為をして裁判所が有罪と判断し、なく奪を認めた場合のみであった。2018年規則以降、検査をし、不遵守があれば裁判所の許可を取らずに自治体の判断でライセンスの停止、なく奪が可能となった。ただし、事業者は裁判所に異議を申し立てることはできる（異議期間中も営業を続けることができる）
- ✓ 動物福祉に影響する基準を満たしていないと判断された場合はライセンスの更新はできない。管理上の問題などで不遵守があった場合は、程度により文書で事業者に伝え、一定期間内の改善を促している。
- ✓ 違反や取り消しの数等の統計的な資料はないが、新しい規則を施行したことによる変化の事例があった¹⁶。

<2018年動物福祉規則後の変化の事例>約20年間猫のブリーダーをしている人に対し、2018年規則施行以降、寝床に暖房が設置していなかったため改善のため1年の猶予を与えた。ブリーダーは施設整備には2,000ポンドのコストが見込まれたが改善の意思があり、自治体に修正のビジネスプランを提示し、現在では基準遵守に向かっている。

(4) 総合的な判断に基づく運用

- ✓ 現場のインスペクターは、基本的には個々の遵守基準のチェックを行い報告書を作成している（特に最初の認可時）。しかし、そのうちの一つが不遵守だから即違反とするのではなく、動物の状態、施設など総合的にみて判断している。また、最初の認可付与以外の検査においては、これまで注意があった点を中心にチェックを行うこととしている¹⁷。
- ✓ 例えば新規業者に対しては、ケージサイズの計測も行い、狭い場合はその項目についてNoをつけるが、それ一つで判断せず、改善点を示したうえで全体を評価する（新規ライセンスの場合はすべての基準を満たさなければいけないため、改善したうえでライセンスの発行となる）¹⁸。
- ✓ 現場のインスペクターからは、ガイダンスは細かく規定はしているが、インスペクターによる「解釈」の余地があるため、これだけ基準があっても現場で悩む場合も多いという。特に最終的な格付けの判断で悩む職員が多いという¹⁹。

¹³ ケネルクラブ、RSPCA、ロンドン市、ウィルトシャー州へのヒアリング。

¹⁴ RSPCA へのヒアリング。

¹⁵ ロンドン市、ウィルトシャー州へのヒアリング。

¹⁶ ロンドン市へのヒアリング。

¹⁷ ロンドン市、ウィルトシャー州へのヒアリング。

¹⁸ ロンドン市、ウィルトシャー州へのヒアリング。

¹⁹ ロンドン市、ウィルトシャー州、RSPCA へのヒアリング。

(5) 実効性における課題

- ✓ インспекターの研修が追い付いていない。また、インспекターが対応する業種、動物種の範囲も広いため、すべての項目について合格することが難しい。インспекターは動物関連以外の別の業の検査もおこなっているため、そのバランスをどうするか自治体ごとに考えていく必要がある²⁰。
- ✓ 2018年規則及び各業のガイダンスは約1年という短い期間で作り上げたものであり、運用しながら修正が必要な項目がでてくる。例えばケージサイズにしても体重ごとに規定されているが、小型、中型、大型で区分する案や、寝床に運動スペースが付属させられない場合の対応を追加するなどが修正検討にあがっている²¹。
- ✓ 実効性で大きな問題と予想しているのが地方で皆が顔見知りのような小さな村や町のケース。インспекターと事業者が旧知の仲であることも多く、一つ一つチェックせずにライセンスの更新をしてしまう可能性も多いという²²。

7. 参考情報: 王立動物虐待防止協会 (RSPCA)

RSPCAは英国に1824年に設立された動物のための最大のチャリティ団体である。RSPCAの役割は動物を虐待から守り、動物の苦痛を和らげることであり、犬猫に限らずあらゆる動物に対応している。RSPCAは、イングランド地方とウェールズ地方をカバーしており、約400人のRSPCAインспекターを抱えている。RSPCAのインспекターは基本的に虐待が疑われるといった民間の通報に対応しており、改善へのアドバイスを提供したり、虐待と思われるケースについては証拠を集め、地元警察、自治体、獣医と協力し、訴追という形で動物の保護を行っている²³。RSPCAは民間団体であり、法的な権限はない。他方、2018年規則に規定されているような犬がどう繁殖されているのか、どのように販売されているのか等について対応するのは自治体のインспекターになる。

²⁰ ロンドン市へのヒアリング。

²¹ RSPCA、ロンドン市へのヒアリング。

²² RSPCA、ウィルトシャー州へのヒアリング。

²³ イギリスでは、刑事手続きにおいて伝統的に私人訴追主義がとられており、だれでも訴追が可能となっている。RSPCAは虐待を行っていると思われる件に対し警察や獣医師等と協力して情報を集め調査し、虐待であると判断した場合、裁判所に対し訴追している。日本では私人は訴追できず、国家訴追主義が採用され、刑事訴追の権限は検察が実施している。