

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

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）

～目次～

| | |
|--|-----------|
| はじめに | 1 |
| I 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 | 10 |
| 1. <u>犬猫の引取りのあり方</u> | 10 |
| （1）所有者からの引取りの課題 | |
| 論点① 「終生飼養の趣旨」の正確な理解 | |
| 論点② 所有者からの引取りの相談への対応（引取りの発生予防） | |
| 論点③ 所有者からの引取り拒否による生活環境被害の発生防止 | |
| （2）所有者不明の犬猫の引取りの課題 | |
| 論点① 所有者不明の犬猫引取り拒否の問題 | |
| 論点② 犬猫の引取りに係る都道府県警等との連携 | |
| 2. <u>殺処分と譲渡の考え方</u> | 22 |
| （1）殺処分ゼロ目標の考え方の再整理 | |
| 論点① 殺処分をなくしていくための取組（基本的な考え方、留意点） | |
| 論点② 収容した動物の返還・適正な譲渡の推進と殺処分の考え方 | |
| （2）できる限り苦痛を与えない殺処分の方法 | |
| 論点① できる限り苦痛を与えない殺処分の方法として炭酸ガスは妥当か | |
| （3）譲渡の促進の課題（譲渡後のトラブルの防止、適正譲渡と言えるか否か） | |
| 論点① 譲渡適性を考慮した譲渡の促進 | |
| 論点② 自治体からの譲渡に際しての不妊去勢措置等の促進 | |
| 論点③ 譲渡等の所有権に関連するトラブル防止 | |
| 3. <u>地域の実情を踏まえた自治体の施行体制のあり方</u> | 40 |
| （1）国と自治体の役割分担（地域の実情を踏まえた制度のあり方） | |
| 論点① 自治体に対する国の関与のあり方、国はどこまで自治体の業務の基準を定めるべきか | |
| （2）行政とボランティア・民間団体等の連携と役割分担 | |
| 論点① 愛護団体の役割、活動の留意点 | |
| 論点② 愛護団体・民間団体の調整役としての環境省等の役割 | |
| II 飼い主責任のあり方 | 47 |
| 1. <u>適正飼養と不適正飼養</u> | 47 |
| 論点① 終生飼養の概念の適正な理解 | |
| 論点② 適正飼養の判断基準の提示/不適正な飼養管理の具体的な例示 | |
| 論点③ 不適正な飼養管理に対する対策の強化 | |

| | | |
|------------|--|-----------|
| | 論点④ 飼い主のいない野良犬・野良猫への餌やり行為の取扱い | |
| 2. | 虐待・遺棄等の対応強化 | 52 |
| | 論点① 動物虐待や遺棄にあたる行為の明確化 | |
| | 論点② 動物虐待の科学的知見に基づく客観的な評価のあり方 | |
| 3. | 多頭飼育問題 | 55 |
| | 論点① 多頭飼育対策を進めていくための考え方の整理 | |
| | 論点② 多頭飼育者に対する勧告指導の適切な実施 | |
| 4. | 飼育禁止命令・動物の没収等 | 58 |
| | 論点① 飼育禁止命令や動物の没収等に係る制度の検討 | |
| 5. | 特定動物 | 59 |
| | (1) 特定動物の指定のあり方 | |
| | 論点① 特定動物の交雑種について指定すべきではないか | |
| | (2) 特定動物の飼養のあり方 | |
| | 論点② 特定動物の許可基準・飼養基準はどうあるべきか | |
| | 論点③ 特定動物の愛がん飼養は禁止すべきではないか | |
| 6. | 猟犬種等の管理のあり方 | 63 |
| | 論点① いわゆる危険犬等についての取扱いはどうあるべきか | |
| | 論点② 猟犬が各所でトラブルの基になっているが、対策のあり方はどうあるべきか | |
| III | 動物取扱業に求められる役割と今後のあり方 | 65 |
| | 1. 適正な飼養管理の基準のあり方 | 65 |
| | 論点① 飼養管理基準の更なる細分化・明確化の必要性 | |
| | 論点② 飼養管理基準に新たに取り入れるべき事項はあるか | |
| | 2. 移動販売、インターネット販売 | 71 |
| | 論点① インターネット販売に係る代行業の課題 | |
| | 論点② 移動販売のあり方 | |
| | 3. 犬猫繁殖業のあり方 | 80 |
| | 論点① 大規模繁殖業者の取扱いのあり方 | |
| | 論点② ホビーブリーダー（小規模繁殖業者）の取扱いのあり方 | |
| | 4. 動物取扱責任者 | 84 |

- 論点① 資格要件の検討
- 論点② 研修内容の検討（より効果的・効率的な研修の実施の観点から、実施頻度・内容を各自治体の判断に委ねるべきか）

5. 第一種動物取扱業と第二種動物取扱業・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 91

- 論点① 第二種動物取扱業者への指導のあり方について
- 論点② 第二種動物取扱業者の規制のあり方について

6. 動物取扱業者や業界団体の主体的な取組の促進・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 95

- 論点① 動物取扱業者の社会的な役割の整理、業界団体における主体的な取組、奨励措置

IV 社会規範としての動物の愛護及び管理の考え方・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 98

1. 社会規範となる動物の愛護と管理の考え方の形成・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 98

- 論点① 動物に対する多様な考え方がある中で、社会規範はどうあるべきか

2. 動物愛護とアニマルウェルフェア・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 101

- 論点① 「アニマルウェルフェア」とはどのような概念か、それに基づく動物の取扱いとして、国際ルールや各国のルールはどのようなものがあるか
- 論点② 「アニマルウェルフェア」の概念やそれに基づく動物の取扱いについて、愛がん動物やその他の政策分野において、そのまま日本に導入するべきか
- 論点③ 「アニマルウェルフェア」と、日本語の「動物福祉」は同義なのか

3. 動物を展示（触れ合いを含む）に利用することについての考え方の整理・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 105

(1) 動物園等における動物展示の考え方

- 論点① 動物園において動物を展示することの意義は何か

(2) 動物の「ふれあい」利用についての考え方

- 論点② 動物と触れ合うことの意義は何か

4. 主として致死利用を行う動物（実験動物、産業動物）への考え方・取扱い・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 111

(1) 実験動物

- 論点① 実験動物の健康安全の保持等をどのように図るのか

(2) 産業動物

- 論点② 産業動物の健康安全の保持等をどのように図るのか

V 「人と動物の共生する社会」の将来ビジョン・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 118

1. 人と動物の共生する社会の具体像の提示・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 118

- 論点① 法目的にある「人と動物の共生」とは、どのような概念か
- 論点② 「人と動物の共生する社会」の将来ビジョンをどのように検討していくのか

論点③ 将来ビジョンにおいて、人と動物の関わりを検討する上で留意すべき新たな視点はあるか

2. 今後の動物愛護管理施策を進めていくための留意事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 121

論点① 多様な主体の連携をどう進めていくべきか

論点② EBPM(証拠(エビデンス)に基づいた政策立案)をどのように推進すべきか

はじめに

本資料は、動物愛護管理法の施行状況調査の結果、関連する各種検討会等における主な指摘事項等を踏まえ、地方公共団体の動物愛護管理担当部局の意見聴取、中央環境審議会動物愛護部会（第44～50回）における検討を経て、動物愛護管理行政をめぐる主な課題への対応について論点を整理したものである。

今回の論点整理は、平成30年度を目途として「動物の愛護及び管理に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針（以下、「動物愛護管理基本指針」という。）」の見直しを行うこととされていることから、その前段階として、課題と対応の方向性について可能な範囲で整理したものである。

整理の結果は、動物愛護管理基本指針の見直しのほか、関連する政省令や通知、ガイドライン等の検討において活用することとともに、必要に応じて、今後の動物愛護管理法の改正に係る議論に当たって、情報提供等を行っていく際に活用していくものとする。

動物の愛護と管理については、多岐にわたる課題が指摘されているが、これに対応するための国や地方公共団体のリソース（予算、人材）には限りがあり、地域によって状況も大きく異なることから、指摘された全ての課題に対応することは困難である。このため、動物愛護管理の現状を概観し、共通認識を有した上で、個々の課題について優先順位をつけながら検討していくことが不可欠となる。また、法が目指す「人と動物の共生する社会」を築いていくためには、行政機関だけでなく、社会を構成するあらゆる当事者（飼い主、動物取扱業者・業界団体、動物愛護団体等の多様な主体）がそれぞれの立場で必要な取組を講じていくことが必要である。動物愛護管理をめぐる課題全体を俯瞰する中で、こうした各主体の役割についても検討していく必要がある。

検討の経緯

平成29年

3月 動物愛護部会（第44回）

・主な課題のキーワード（たたき台）について

8月 動物愛護部会（第45回）

・主な課題の項目について

平成30年

1月 動物愛護部会（第46回）

・主な課題の論点について

3月 動物愛護部会（第47回）

・論点整理（案）の概観について

7月 動物愛護部会（第48回）

- ・ 論点整理（案）の各課題について
 - I 行政が果たすべき役割、行政機関と民間機関との連携のあり方
 - II 飼い主責任のあり方

7月 動物愛護部会（第49回）

- ・ 論点整理（案）の各課題について
 - III 動物取扱業に求められる役割と今後のあり方
 - IV 社会規範としての動物の愛護及び管理の考え方
 - V 「人と動物の共生する社会」の将来ビジョン

8月 自治体（都道府県・指定都市・中核市（計121自治体））の意見聴取

- ・ 説明会（参加自治体数：70）
- ・ アンケート（意見提出自治体数：59）

10月 動物愛護部会（第50回）

- ・ 論点整理（案）のとりまとめ

12月 最終とりまとめ・公表

動物愛護管理をめぐる状況の概観

動物愛護管理法の運用体制

- ① 現在の「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下「法」という。）は、昭和48年に「動物の保護及び管理に関する法律」として制定。以後、平成11年（現在の名称に変更）、17年、24年の3回の改正を重ねてきている。法制定及び過去3回の改正はいずれも議員立法により行われている。
- ② 法においては、国は、法に基づく政省令・告示等を策定するとともに、その運用実務は自治体（都道府県、政令市及び中核市）が担うこととされている。（平成13年1月の中央省庁再編以降、環境省自然環境局総務課動物愛護管理室において所管。それ以前は総理府大臣官房管理室が所管。）
- ③ 法の運用実務を担う自治体では、主として生活衛生部局において担当するケースが多い。自治体によって体制は異なるが、一般的に、都道府県においては、本庁の生活衛生部局と出先の保健所の生活衛生担当課で実務を担当しているケースが多い。この場合、同じセクションで、食品衛生、感染症対策等も所管しているケースが多い。なお、専門の動物愛護管理センターを設置し、当該センターに法に関係する全ての業務を集約している自治体も政令市をはじめ多く見られる。多くの自治体では、公衆衛生獣医師職員が実務を担当している。

- ④ 動物愛護管理法は、当初、理念法としての性格が強く、実務としては、法施行当初から、自治体において、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他、飼い主に対する適正飼養に関する普及啓発等を実施してきた。平成 11 年改正以降、動物取扱業に関する業務が増加し、3 度の法改正により、動物取扱業への規制強化が段階的になされている。平成 17 年改正では特定動物の飼養許可制度全国一律化等が行われた。さらに、平成 24 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ことに伴い、自治体の業務は大幅に増加してきている。今後も、投入できる人的・物的行政リソースには限りがあることから、全体を俯瞰して優先順位をつけ、地域の実情に応じて、重点的に解決すべき課題に取り組んでいくことが重要である。

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

- ① 行政機関の動物行政の原点は、狂犬病対策など公衆衛生の確保の観点であった。
- ② 動物保護管理法は、動物の管理の観点から、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た法律であり、法律の施行当時（昭和 49 年度）の犬猫の引取り数は、狂犬病予防法に基づく捕獲数もあわせて約 125 万頭、うち約 122 万頭が殺処分。現在（平成 29 年度）では、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。
- ③ 引取り数、殺処分数が大きく減少した背景としては、引取り数については、野良犬の積極的な捕獲により再生産する母集団を小さくしてきたこと、飼い主の適正飼養の水準が向上したこと（放し飼いの減少による逸走の減少、不妊去勢の促進による等）によるところが大きく、近年の殺処分率の低下については、自治体による譲渡の取組の推進、愛護団体による保護・譲渡活動が大きく発展してきたことの効果が大きいと考えられる。
- ④ 平成 24 年の改正法において、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（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。）。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。改正法の施行後、所有者不明の猫の引取りを行わない運用をしている自治体も多い。特に野良猫については、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、自活できないもの（離乳期前の子猫等）を除いて一切の引取りを行っていないケースもある。このような実態に対して、所有者不明の猫による継続的な生活環境被害を受けている住民等からは、自治体が所有者不明の猫を引き取らないのは明確な法律違反であるとの指摘が多数寄せられている。
- ⑤ 平成 24 年法改正で、殺処分がなくなることを目指して譲渡の促進に努める旨の規定が追加されたことから、自治体は引き取った犬猫の譲渡活動を一層促進。近年の急速な譲渡の促進（殺処分率の低下）の要因としては、一般飼い主に加え、動物愛護団体への団体譲渡の寄与するところも大きい。そ

の一方で、自治体によっては、殺処分がなくなることを最優先とした結果、譲渡適性のない個体を譲渡したことによる咬傷事故の発生や、団体譲渡した動物愛護団体のシェルターが過密飼育となっており動物の健康安全の確保の観点から問題が生じているのではないかと指摘がある。

- ⑥ 平成 24 年法改正を受けて、環境省は、平成 25 年度に「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、社会の多様な主体がそれぞれの取組を行った結果として殺処分を行わなくてもよくなる社会を構築することを旨とする取組に着手。目標として、将来的に殺処分がなくなることを目指すことを掲げた結果として、「殺処分ゼロ」という言葉がキーワードとして一人歩きし、自治体が講じる犬猫の殺処分のすべての場合について、殺処分に至った理由に関わらず、反対する声が高まる事態が生じている。
- ⑦ 現在、環境省の事務提要における集計区分においては、「殺処分」とは自治体施設内で自然死した数及び致死処分した数を全て含めており、致死処分とした理由による区別は行っていない（傷病等により、収容後に死亡した個体や動物福祉等の観点から安楽殺が必要であった個体の死亡数、攻撃性が強く馴化できない等の譲渡適性のない個体も全て含む。）。⑤に記載した問題が生じていることも鑑みれば、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분을なくしていくこと」について整理・明確化していくことが必要となっている。
- ⑧ 動物の保護・譲渡活動は、海外（イギリス、ドイツ）では、民間団体が寄付金等の自己資金を用いて実施している。これらの国では、日本と比べて屋外の生活環境が厳しい（高緯度なので寒い）ことや野良犬や野良猫が有害鳥獣として駆除されること等もあり、野良犬や野良猫がほとんど存在せず、シェルターに収容される動物の多くは飼い主が所有放棄したものが多くという。一方、日本の場合は、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ことから、保護収容した個体のうち人間との社会化ができておらず、馴化が困難で飼養に適さないものも多い。
- ⑨ 日本国内においても、大都市部においては、過去の捕獲の努力や適正飼養の徹底の結果、野良犬がいなくなり、野良猫についても多くの愛護団体の協力が得られるため地域猫として管理できるケースが増えている。他方、西日本等の地域では、温暖で餌も豊富なため、多くの野良犬や野良猫が生息・繁殖しやすく、依然として自治体の収容数が多い。このように自治体の置かれた状況が大きく異なる中で、大都市部と同様の動物愛護管理手法について、それ以外の地域に要求することは困難な状況である。
- ⑩ 自治体は、動物の引取り・譲渡等の活動の他に、多岐にわたる業務を担っている（動物愛護管理推進計画の策定・推進、一般飼い主に対する適正飼養の普及啓発や指導、多頭飼育者に対する指導・勧告・命令、動物取扱業の登録制度の運用、特定動物の許可制の運用、動物虐待事案への対応等）。また、動物保護管理法制定当時は、公衆衛生の確保など動物の管理（動物による生命・身体・財産の侵害の防止、前回改正時からは動物による生活環境被害の防止）の観点からの施策が行政機関としての基本であった。しかしながら、近年では、譲渡等の活動に多くの労力を割かれ、被害の防止等に係

る施策を十分に講じることが難しくなっている自治体もあるのではないかと指摘もある。

- ⑪ そうした中で、法において動物愛護管理行政が自治事務とされた趣旨に照らし、引取りや譲渡のあり方を含め、動物愛護行政のあり方については、各自治体の実情に応じ、地域に根ざす住民や愛護団体のニーズやリソース等を踏まえて、限られた人的・物的行政リソース（人員と予算）の効率的・効果的な活用方法について、各自治体ごとに検討することが必要となっている。

2 飼い主責任のあり方

- ①動物保護管理法の施行当初（昭和 49 年）に比べ、現在の犬猫の飼養管理状況は大きく改善している。法施行当時は、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であるが、法の施行後、不妊去勢の実施、室内飼育の広まり等に加え、犬猫の健康安全の保持に要する支出の増大（ペットフード、獣医療等）やペットの平均寿命の大幅な延伸など、現在の飼い主によるペットの飼養管理方法は大きく改善していると言える。
- ②一方で、動物に対する価値観の多様化、ライフスタイルや地域コミュニティの変化、求められる生活環境の保全水準の向上等も影響すると思われるが、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、所有者のいない犬猫への餌やり行為等めぐるトラブルも各地でみられる。「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を求める意見が最も多い。
- ③法改正の都度、動物虐待に対する罰則は大幅に強化されてきており、動物虐待（飼育放棄（ネグレクト）を含む。）に対する社会的関心も高まっている。インターネット等情報化社会の進展もあり、SNS やメディアで動物虐待について、広く情報共有・報道されやすくなっており、社会的な反響は大きくなってきているものの、虐待行為そのものの総数の増減については不明である。
- ④近年、関心が高まっている多頭飼育崩壊問題については、多くの自治体にとって対処が困難な大きな課題となっている。法においては、多頭飼育に起因して近隣の生活環境被害をもたらしたり、動物虐待のおそれがある飼い主に対し、自治体は必要な措置について勧告・命令を発動できると規定されているものの、当該勧告・命令の発動件数は現時点では非常に少ないのが実態である。
- ⑤東日本大震災等を通じて大規模災害時におけるペットの適正な飼養管理のあり方についても、ペットとの同行避難やペットの避難所での受入れ等が社会的課題となっている。また、発災時には、行政機関や獣医師会だけでなく、動物愛護団体による動物救護活動も活発に行われるようになってきている。一方で、円滑な救護のためには、飼い主において、日頃からのしつけやワクチン接種等の適正な飼養管理がされていることが非常に重要であることが指摘されている。
- ⑥近年、人間がペットとふれあうことの効用（高齢者の健康寿命の延伸、動物介在教育が子供たちにもたらす効果等）への関心が高まっている。一方で、高齢者等のペットの終生飼養の自信のない者が犬

猫の飼育を自粛する傾向にあるとの指摘もある。

- ⑦ 在来種の野鳥等については、原則として、愛がんのための飼養の目的で鳥獣を捕獲することについては許可しない方針とされている一方で、海外から輸入した野鳥や犬猫・家畜以外の珍しい動物（エキゾチックアニマル等）等の飼養が普及。こうした動物の遺棄・逸走による外来種問題が多く指摘される。

動物取扱業に求められる役割と今後のあり方

- ① 動物取扱業は、平成 11 年改正により届出制として制度化され、平成 17 年改正により登録制に規制強化された。平成 24 年改正では、販売業の中に、犬猫の繁殖の有無等についても登録を行う犬猫等販売業が新設されるとともに、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導入された。
- ② 現在、犬猫を新規に飼養する飼い主のうち、ペットショップ等で購入して入手する割合は、犬で 7～8 割、猫は 2 割程度との推計がある（残りは、自家繁殖、シェルターからの譲渡、拾得した・知人から譲り受けた等の非小売流通）。なお、犬と猫の毎年の新規飼養頭数は、各 50～60 万頭程度と推測される。
- ③ 古くは、ペットショップ（鳥獣店）では小鳥や小動物、魚類の販売が主であり、犬猫の販売は少なかったという。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。
- ④ 平成 17 年改正の動物取扱業の登録制導入以降、ジャパンケネルクラブによれば、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。
- ⑤ 動物の販売業（ペットショップ、ブリーダー等）の登録は近年減少又は横ばいの傾向にある。その一方で、ペットサロン、ペットシッター、動物カフェ、老犬ホームなど、動物を取り扱うサービス業（動物取扱業の保管、貸出し、訓練、展示、譲受飼養）は、人間に対するサービス業に類似する多様な業態に展開し、その登録数は大きな伸びを示している。（現在では、販売業よりも保管業の方が登録件数は多い。）
- ⑥ 自治体への聞き取りによると、第一種動物取扱業者の飼養管理の水準は登録制の導入当時に比して向上しており、多くの自治体において問題のある犬猫販売業者の比率は小さくなっているとの指摘がある。しかしながら、大部分のペットショップは消費者の目にふれることから大きく改善する一方、消費者の目にふれることのないブリーダーの一部については、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、例えば、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。

- ⑦ ペットオークション（競りあっせん業）については、オークションがあることでブリーダーが無制限に犬猫を繁殖させてしまう要因となるとの指摘もある。他方、オークションでの競争があることで商品となる子犬等の品質が向上するとともに、オークション参加条件の設定等によりブリーダーにおける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。
- ⑧ 平成 24 年法改正により、犬猫販売業者からの犬猫の引取りを自治体が拒否できる旨が規定された。これにより、繁殖を終えた犬猫について、一部の繁殖業者においては遺棄や悪質な業者への譲渡が行われているといった指摘があるものの、全体の中での発生頻度等その実態は不明である。
- ⑨ 同法改正により、販売業者については、販売に際して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た。当該義務を履行するため、販売業者においては、インターネット等において購入希望者を募集した上、遠隔地に購入希望者が所在する場合は、動物を空輸し、当該業者から委託を受けた別の業者が、動物を空港で受け取った上で、購入予定者に対面説明を行うとの新たな業態があるとの指摘がある。当該業態によりインターネットによる販売は増加しているとの指摘もあるが、流通実態や当該業態による影響については実態が不明である。
- ⑩ 主に血統保持・改善等を目的として極めて小規模に犬の繁殖を行う者に対しては、欧米諸国等ではケネルクラブ等による自主規制が厳しく行われているとの指摘がある。一方、日本においては、このような民間の任意団体による自主規制等の取組等は見られないとの指摘がある。
- ⑪ 爬虫類や外国産の犬猫・家畜以外の珍しい動物（いわゆるエキゾチックアニマル）の販売業が拡大していることや、当該動物の販売にあたっては、イベント等での移動販売が多いこと等が指摘されるものの、その流通実態等は不明である。
- ⑫ 展示業では、大規模な動物園（多くが（公社）日本動物園水族館協会に加盟）等から、猫カフェやふくろうカフェ、移動式の動物ふれあいイベントなど多様な展示業態が存在する。従来から、大規模な動物園等については、動物取扱業の展示業とは別の規制措置を講じるべきとの指摘がある。
- ⑬ 第二種動物取扱業は、届出のみで実施可能であり、急速に増加しているものの、現在、その数は、第一種動物取扱業の登録数の 3%程度である。遵守基準に不適合であり動物の取扱いに問題のある第二種動物取扱業者については、法において、自治体による勧告・命令措置は規定されているものの、届出制のため、営業停止や登録取消し等の措置は規定されていない。第二種動物取扱業者の中には、多数の犬猫を引き取って飼養するシェルターや、動物を長距離輸送して広域的な譲渡活動を行う団体等がある。このような団体は、自治体による動物の譲渡促進、殺処分数の減少に大きく寄与している一方、動物の健康安全を保持する観点からは、営利・非営利の差異により、第一種に比して、第二種の規制が緩やかであることの妥当性について問題を指摘する声もある。

- ⑭ 自治体が動物取扱業に対して指導監督をより一層適切に行えるよう、自治体職員のスキルアップ、基準の細分化・明確化（数値基準を含む。）の検討、事業者に示せるガイドラインの作成等の必要性が指摘されている。一方で、自治体において、多様化する動物取扱業の実態に即応した研修メニューを毎年度措置することが困難であることから、一部業者からは自らの業に資するところの薄い研修の効果に疑義が呈されていること等も踏まえ、全ての動物取扱責任者に対して研修受講を毎年義務づけていること等について、合理化・適正化の観点から検討を要するとの自治体等からの指摘もある。
- ⑮ 動物取扱業については、法による規制的措施は法改正により強化されている一方、業界の自主的取組を促進し、優良な事業者を育成し、業界全体をレベルアップするための経済的手法や情報的手法等による政策が薄いとの指摘がある。

社会規範としての動物の愛護及び管理の考え方

- ① 動物に対する価値観が多様化する一方で、社会規範となる動物愛護管理の考え方の形成が不十分。動物愛護管理法に基づく「動物愛護管理基本指針」では、社会規範となる動物愛護管理の考え方について、普遍性と客観性の高い考え方を、我が国の風土や社会の実情を踏まえて検討していく必要があると指摘している。
- ② 西洋の動物観に基づくアニマルウェルフェア（動物福祉）の考え方が本格的に日本にも導入されつつある。動物福祉については、動物観の違いなどその文化的背景も含めて理解することが必要。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、動物愛護管理法において本格的に動物福祉概念に基づく取扱いを導入していく場合には、概念の整理が必要となる。
- ③ また、動物福祉については、もともとはイギリスにおいて産業動物への配慮から発展してきた概念。日本での動物福祉概念の適用を行う場合には、家庭動物に加えて、産業動物、実験動物、展示動物も広く視野に入れて検討していくことが必要。グローバルな対応が求められている分野では、既に相應の取組が自主的になされている。
- ④ なお、法律第7条の、動物の所有者等の責務の規定は、家庭動物だけでなく、展示動物、実験動物、産業動物にも広く適用され、対象となる動物も、哺乳類、鳥類、爬虫類に限らず、全ての動物が対象となる。また、同条第7項に基づき、家庭動物、展示動物、実験動物、産業動物のそれぞれについて、飼養保管基準がガイドラインとして定められており、それぞれの動物の所有者等はこのガイドラインを踏まえて適切に動物を飼養保管する責務を負っている。

「人と動物の共生する社会」の将来ビジョン

- ① 人と動物の共生する社会は、法目的の構成上は、「動物の愛護」と「動物の管理」を通じて形成するもの。しかし、その具体的な社会像のイメージは今まで検討されてきていない。当初、動物保護管理行政は、もともと動物虐待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スタートした経緯があることから、今まで、問題だと指摘された目前にある個々の課題への対応が

優先され、全体的な総合戦略の策定や目指すべき社会の将来像の検討は未熟なままである。今後の社会経済的な環境の変化も踏まえて、限られた行政のリソースを投資すべき有効な施策は何かについての検討は進んでいない。

- ② こうした検討を行うための視点として、①科学、②法律、③道徳、倫理、生命観、動物観、④生活、経済等の多角的な視点の必要性が指摘されている。
- ③ また、社会を構成する全ての関係主体が自主的に取り組んでいくためには、協働の仕組みづくりや、様々な検討の前提としての科学的・客観的な知見の収集と情報共有のあり方についても検討が必要となる。

飼い主責任のあり方

3 多頭飼育問題

- ・近年、いわゆる猫屋敷問題などの多頭飼育崩壊問題（所謂、飼養能力を超える多数の動物を所有・占有し、結果として、適正な飼養が困難となり、飼育放棄により動物の健康が害されるとともに、排泄物の堆積等により周辺的生活環境被害等を引き起こす問題）への関心が高まっているが、実際に、各自治体が日常業務において対応に苦慮する問題（不適正な飼養者の問題や犬猫の引取の問題等）は、多頭飼育者が関わるケースが多いと言われている。
- ・法第 25 条では、多頭飼育に起因して、周辺的生活環境被害を生じさせている場合や、動物虐待が生じているおそれがある場合には、自治体が当該事態を生じさせている者に対して勧告・命令を課すことができることとされているが、この発動件数は少ない。

論点① 多頭飼育対策を進めていくための考え方の整理

- ・多頭飼育問題を進めていくための基本的考え方の整理が必要。本年度より、多頭飼育対策について基本的な考え方を整理する検討に着手。検討にあたっては、多頭飼育状態となる人間（飼い主）への対応と、劣悪な状態（虐待状態）で多頭飼育されている動物への対応の双方の観点がある。〔事務局〕
- ・飼い主の知識の欠如による多頭飼育化（みだりな繁殖、拾得）を防止するための飼い主への情報伝達・普及啓発のあり方はどうあるべきか。〔事務局〕
- ・多頭飼育を予防するための総合的な施策が必要。各方面の専門家（動物行政、福祉行政、弁護士等）を集めての研修会や事例研究会の開催等も必要。〔委員〕
- ・犬猫の多頭飼育について届出制の導入は未然防止のための情報収集の仕組みとして重要。一方、一部自治体において、届出義務を課す条例が設けられているが、問題を引き起こす飼い主は届出を行わないのではないかと。効果の検証が必要。〔委員〕
- ・10 頭以下の段階での早期発見・早期解決のため、自治体獣医師職員が、飼い主に対して動物を手放すよう説得するためのコミュニケーションスキルの向上が必要。〔委員〕
- ・アニマルホーダーや動物虐待と人間の精神的病理の関係について社会的な共通認識を形成するためのシンポジウム等の開催が必要。〔委員〕
- ・「多頭飼育」について定義してほしい。また、事態の悪化を防ぎ、飼い主に自覚を持たせるため、注意すべき目安となる匹数（経験上 5～10 匹以上）についても提示してほしい。〔自治体〕
- ・多頭飼育問題は、動物の不適正飼養問題だけではなく、本人が社会から孤立したり、精神疾患や認知症、生活保護受給者などの生活弱者や独居老人が引き起こすことが多いことから問題解決には、福祉部門との連携が必要である。〔自治体〕
- ・指導に応じない多頭飼育者に、自治体が勧告・命令を出しても改善する可能性は低い。引取りを推奨しても、「殺処分の可能性があるなら引取申請しない」という飼育者が多く、問題が長期化し、苦情者は行政不信となり、職員等は疲弊する。〔自治体〕
- ・行政代執行等を検討するならば、個人の財産を行政が一方的に剥奪することになってしまい、飼育者から反発されるため、飼育者等から納得が得られる根拠が必要になる（単に法に明記

してあるという理由だけでは不十分)。〔自治体〕

論点② 多頭飼育者に対する勧告指導の適切な実施

- ・多頭飼育に起因する動物虐待等の問題について、自治体が勧告・命令を出す必要がある場合に対処しやすくなるような環境整備が必要ではないか。〔事務局〕
- ・人間の福祉の観点から、保健師・精神保健福祉士、消防、環境問題専門家等による自治体の各分野横断的なタスクフォースによる対応が必要。〔委員〕
- ・動物行政部局と精神保健部局の連携を進めるための国のバックアップが必要。〔委員〕
- ・多頭飼育者が飼養する動物の保護・収容等（4に掲載）〔委員〕
- ・虐待のおそれのある事態だけでなく、周辺の生活環境が損なわれている事態についても検討してほしい。〔自治体〕
- ・自治体が勧告・命令を発しない理由の多くは「命令した後に犬猫を引き取らなければならない（→殺処分しなければならないから）」。「多頭飼育者には厳しく対応せよ。場合によっては引き取れ。しかし殺処分はするな」という世論は自治体にとって酷であり、この点が改善されなければ法改正を重ねても解決に至らない。〔自治体〕

【対応の方向性】

論点①への対応案

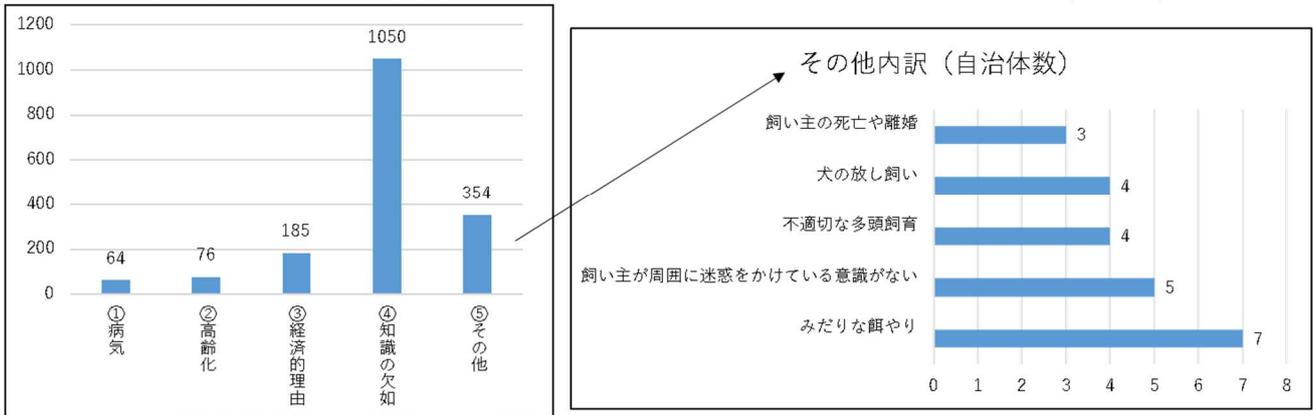
- ・各自治体で取り組んでいる多頭飼育対策について事例収集とケーススタディを行うとともに、有識者や自治体、関係省庁等の意見を聞いて、対策についての基本的考え方を整理する。その上で、各自治体において、動物愛護管理部局が福祉部局などの関係部局と連携した多頭飼育対策を進める場合に活用できるガイドラインの策定等に向けた検討を進める。

論点②への対応案

- ・自治体が個別事案への対応に当たって、勧告又は命令の対象となる虐待のおそれのある事態や周辺の生活環境が損なわれている事態に至っているかどうかについて判断・対処しやすくなる方策や環境整備について検討する。

【関連データ類】

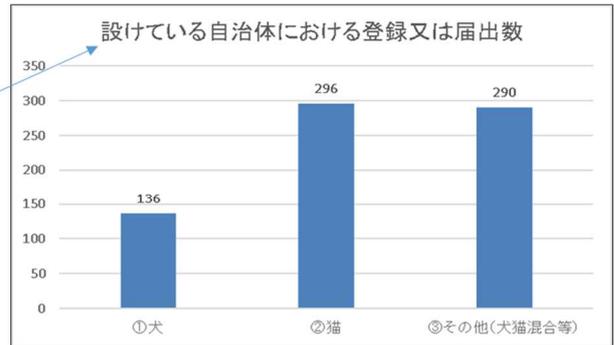
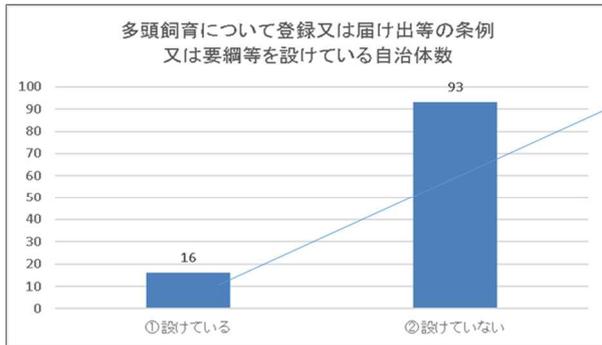
一般の飼い主等が多頭飼育等によって苦情を受けるような飼育状態に至った要因（件数※2）



※2 周辺の生活環境が損なわれている事態等について（法第25条、規則第12条関係等）、複数の住民から寄せられた件数、犬・猫を2頭以上飼養しているもの。

- ① 飼い主等の病気によるもの（病気により適正な飼養ができなくなった、等）
- ② 飼い主等の高齢化によるもの（高齢化により適正な飼養ができなくなった、等）
- ③ 飼い主等の経済的な理由によるもの（不妊去勢するお金がなかった、等）
- ④ 飼い主等の知識の欠如によるもの（不妊去勢の必要性・正しいしつけを知らなかった等）
- ⑤ その他

出典：法附則第15項に基づく施行状況調査（平成28年度実績）



出典：法附則第15項に基づく施行状況調査（平成28年度実績）

| | 周辺の生活環境が損なわれている事態を除去するために必要な措置をとるよう指導した件数 | 動物が衰弱する等の虐待を受けるおそれがある事態を生じさせている者に対し、指導した件数 |
|-------|---|--|
| ① 犬 | 2606件 | 145件 |
| ② 猫 | 3296件 | 46件 |
| ③ その他 | 28件 | 8件 |

出典：法附則第15項に基づく施行状況調査（平成28年度実績）

| 年度 | 多数の飼育に起因する周辺生活環境の保全等 | | | 告発件数（生活環境） |
|------|----------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------|
| | 法第25条第1項に基づく勧告数 | 法第25条第2項に基づく措置命令数 | 法第25条第3項に基づく命令、勧告数 | 法第46条の2(法第25条第2項、3項)関係命令違反) |
| 平成20 | 2 | 1 | | |
| 平成21 | 0 | 0 | | |
| 平成22 | 3 | 1 | | |
| 平成23 | 0 | 0 | | |
| 平成24 | 0 | 0 | | |
| 平成25 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 平成26 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| 平成27 | 3 | 0 | 1 | 0 |
| 平成28 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 平成29 | 0 | 0 | 0 | 0 |

出典：動物愛護管理行政事務提要（平成30年度版）