

令和元年度社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会（第3回）議事概要

【出席者】 打越委員、岸委員、佐伯委員、佐藤委員、横山委員、吉岩委員

オブザーバー 厚生労働省 神森室長補佐

【日時】 令和元年 12 月 19 日（木） 10：00～12：00

【場所】 TKP 新橋カンファレンスセンター ホール 11A（東京都千代田区内幸町 1-3-1）

【議事次第】

I 開会

II 議事

（1）第2回の検討結果及び本日の論点について

（2）アンケート調査の結果について

（3）ガイドラインの骨子（案）について

（4）その他

III 閉会

【議事概要】

○（事務局）ただ今より、「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会（第3回）」を開催いたします。

本日はお忙しい中お集まりいただき、ありがとうございます。議事に入るまでの進行役を務めます、環境省自然環境局総務課動物愛護管理室 室長補佐の松本と申します。よろしくお願いたします。

開会にあたり、動物愛護管理室長の長田よりご挨拶を申し上げます。

○長田 本日は師走の大変お忙しい中、朝からお集まりくださりありがとうございます。第3回目の社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会になります。本日の議題は主に二つあります。一つはアンケート調査の結果について、それから、今後まとめていくガイドラインの骨子案についてご議論いただくという二点です。アンケートについては前回の検討会の中でも内容等についてご議論いただきましたが、その後内容の精査をして、保健所が設置されている都道府県・政令市・中核市、全国 125 自治体にご協力をいただき、まとめました。後程、今日の資料の中で説明しますが、回答率が 96%の段階でまとめていますが、その後最終的には 100%全ての自治体から回答をいただきました。自由記述を大量に含む個別事例のアンケートについても、忙しい中、自治体の職員が協力してくださり、非常に多数の事例、かつ詳細な事例が挙げられています。これらをもとに、実際に現場で役に立つガイドラインを作っていきたいと考えています。内容については後程ご議論いただきたいと思いますが、これまで事前に指摘されてきたような様々な問題点が浮き彫りになっていると同時に、改めて、多頭飼育の問題を引き起こしている飼い主が非常に深刻な課題を抱えているということも浮き彫りにされてきたと思います。これを見ると、なかなか簡単に、こうい

う手順を踏めばすぐに問題が解決するというような、きれいな処方箋は出てこないと思いますが、丁寧な分析をしていくことによって、それぞれの事態に直面している自治体の職員等が、実際に何をしたらよいか多くの選択肢が見えてくるようなガイドラインにしたいと思っています。今日も限られた時間ではございますが、忌憚のないご意見をいただきませうようお願いします。どうぞよろしくお願いいたします。

○（事務局） それでは、本日の出席者の皆様をご紹介します。配布資料の出席者名簿をご覧ください。本日は検討会委員会 6 名全員にご出席いただいております。その他、オブザーバーとして厚生労働省政策統括官（総合政策担当）付政策統括室の神森室長補佐にご出席いただいております。よろしくお願いいたします。

本日は傍聴の皆様も多数おられますが、お願い事項があります。本日の検討会におきまして、写真撮影は会議の冒頭のみとさせていただきます。議事の円滑な進行にご協力いただくため、会議中の写真撮影等はお控えくださいますようよろしくお願いいたします。あわせて携帯電話をマナーモードにさせていただき、電源をお切りくださいますようよろしくお願いいたします。

続きまして、配布資料の確認を行います。

（資料確認）

配布資料一覧のとおりですが、補足の説明として、議事 2 の資料 2-3 のアンケート調査詳細版については、大部になるという関係で、委員のみの配布とします。ただし、傍聴席の皆様にも議論の中でご覧いただけるよう、関係部分をスクリーンに映しながら会議の進行を行います。その他、委員の皆様には第 1 回・第 2 回の検討会及びその資料を参考資料として簡易ファイルで 1 冊机に置いております。

では、この後の議事進行については、打越座長にお願いしたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

○打越 打越でございます。本日もよろしくお願いいたします。

それでは、本日の議事進行について確認していきます。まず一つ目の議題は第 2 回検討会の振り返りと今日の論点について事務局から説明していただきます。議事の二つ目は前回の検討会で作り上げた自治体へのアンケート調査の質問表や結果について事務局から説明をしていただいた後に、時間をしっかりとってアンケートの結果について委員からのお知見をいただきたいと思います。三つ目の議事 3 では事務局からガイドラインの骨子案が出てきているので、そこにどのように肉付けをしていけばよいかについて、ご意見をいただきたいと思います。そして最後、議事 4 のその他では、議事全般を通してお気づきの事があれば、振り返って自由にご意見をいただきたいと思います。それぞれ、事務局からの説明の後に意見交換という形になってはいますが、今日は特にアンケートの結果に関する解釈や、ガイドラインの骨子の部分に力を入れて時間配分をしたいと思いますので、皆様よろしくお願いいたします。

(1) 第2回の検討結果及び本日の論点について

○打越 それでは早速、議事に入りたいと思います。議事1について事務局より説明をお願いいたします。

○(事務局) 議事1第2回検討会結果及び本日の論点についてご説明いたします。資料1-1をご覧ください。前回の検討会は8月に実施して、動物愛護管理法の改正について事務局からご報告いたしました。また、アンケート調査の案についてご議論いただくとともに、ケーススタディの経過と今後の方向性についてご議論いただきました。動物愛護管理法の改正についてのご報告では、みだりな繁殖防止のため不妊去勢手術等の措置について義務化されたこと、ネグレクトを含む虐待について罰則が強化されたこと、一般市町村が動物愛護管理担当職員を配置することについて努力義務化がなされたこと、また、福祉に関する業務の担当部局・民間団体との連携を強化すること、附則において多頭飼育の状況を勘案して周辺的生活環境の保全等に係る措置の在り方を検討することとされた、ということについてご報告いたしました。今回の法改正は不適正な多頭飼育対策を推進するという観点の改正もなされたと考えているところです。また、アンケート調査の概要について、ガイドライン作成の基礎情報を得ることを目的としたアンケートを実施すること、自治体の動物愛護管理部局における多頭飼育対策に関する取組と、不適正な多頭飼育の個別事例を調査すること、自治体職員が活用することができるチェックシートを盛り込むような項目を入れておくこと等についてご説明をいたしました。指摘事項としましては、多頭飼育に至ったきっかけ、また自治体が多頭飼育を探知したきっかけを把握することが対策につながることから、そのような質問項目を設けること、解決に向かう過程でどのような連携ができていたかを把握すること、ゴミ屋敷対策を行っている自治体のデータや事例が参考になるので留意すること、担当者によって回答にバラツキが出ないようにすること等について、ご指摘をいただきました。

本日、皆様にご議論いただきたい論点としては、アンケート調査結果の報告を踏まえて詳細なデータの分析をすべき事項としてどんなことがあるか、自由記載欄の回答を含めて多頭飼育への対策を進めるにあたって重要な事項・留意すべき点は何か、また、ガイドライン骨子案について、構成程度のものですが、ゴールを見据えてご議論をいただき、進めたいと考えております。これらについて事務局より説明をしてご意見をいただきたいと考えております。

資料1-2をご覧ください。事業計画について微調整をいたしまして、上から四つ目にヒアリング調査という項目を追加しております。今回のアンケート調査結果を踏まえて追加でより深く聞いていくべき事例、対応が上手くいった事例で、それにはどんなコツがあったのかというようなことを深掘りしていきたいと考えております。議事1の資料についての説明は以上です。

○打越 わかりました。ここまでは復習ではありますが、何か確認をしておきたいことはありませんか。

よろしいようですので、早速、議題 2 アンケート結果の説明に入ります。事務局、よろしくお願いいたします。

(2) アンケート調査の結果について

○(事務局) 資料 2-1、2-2、2-3 の説明をいたします。資料 2-1 について、10 月に配布・実施したアンケートの個票です。全国の都道府県、政令市、中核市 125 自治体を対象とし、前回の委員会での意見等を踏まえてアンケートを作成し、配布をいたしました。アンケートの構成は、Q1 と Q2 で大きく違っている点が特徴で、前半部分の Q1 については、主に自治体の取組や課題・現状について問うものです。一自治体あたり一個票で提出していただくものですが、後半部分の Q2 については、具体的な個別の多頭飼育事例ごとに最大で 5 件まで回答を求めるといったものです。本調査は、国内で報告されている多頭飼育すべてを網羅するわけではないということにご留意いただければと思います。個別のアンケートのデータは、アンケートはあくまでも結果でしかなく、それだけで判断・評価をするものではなく、定性的情報、定量的情報、その他の様々な情報をふまえて、総合的に多頭飼育問題について判断する必要があるということをご理解いただければと思います。

資料 2-2 の 2 ページをご覧ください。今回のアンケートの回収状況は 125 自治体中、120 自治体、回収率は 96%となっています。実際に Q2 の個別事例に関する回収状況は 368 件、一自治体あたり 3 件程度提出していただいております。

具体的にアンケート結果について、アンケートの分析と自由回答から取りまとめた概要をご説明させていただきます。3 ページをご覧ください。図 1-1 多頭飼育の届出制度の状況についてですが、8 割近くが届出制度なしという回答がありました。その下の図 1-2 苦情世帯数ですが、120 自治体の合計が約 2000 強の苦情世帯数となっており、一自治体あたり 21 件程度。これについては同一世帯にいくつも苦情がきているものについては 1 カウントという考え方で示しています。4 ページの図 1-3 および図 1-4 をご覧ください。飼育頭数として、まず苦情のあった世帯の飼育頭数の約半数が 2 頭以上 10 未満となっています。動物愛護部局の取組の状況として主に挙げられているのは、平時からの不妊去勢手術の普及啓発や、苦情が寄せられている多頭飼育者への定期的な戸別訪問がなされているということです。次に、6 ページをご覧ください。先ほど動物愛護部局の取組の状況の中で、多頭飼育者の情報共有のための行政組織内の会議等を開催している自治体が 22 件ですが、およそ半数以上が動物愛護部局のみの会議・研修会を庁内で開催していて、その他には福祉部局の会議に動物愛護部局が参加しているもの、動物愛護部局の会議に福祉部局が参加しているものが続いています。一方で環境部局がゴミ屋敷対策のために会議を開き、そこに動物愛護部

局・福祉部局を交えて会議を実施しているといったケースもあります。7ページの図1-7福祉部局との連携・協力の状況のグラフについて、定例的に行われているというものは少ないですが、個別に事例に応じて取り組んでいる自治体は比較的多く、多頭飼育者の戸別訪問への同行や、多頭飼育者の不妊去勢手術・飼養状況改善・引取りへの説得・同行といったところが進んでいるといえます。9ページをご覧ください。他部署・他機関の連携・連絡体制に関して、9ページから14ページのグラフについて簡単にまとめます。全体的に見るといろいろな機関がある中で、14ページ都道府県内市町村と、12ページ動物愛護団体の図表をご覧くださいと、このあたりでは比較的連携が進んでいるという結果が出ています。一方で都道府県や動物愛護団体以外の機関については、動物愛護管理部局への通報に関してはある程度連携が取り組まれています。多くは通報止まりと言わざるを得ません。また、それぞれの関係者といっても、早期発見の段階で関わる団体、解決に向けた取組の過程で関わる団体等様々あって、例えば民生委員・自治会・社会福祉協議会・地域包括支援センター等が、自治体よりも早く先に情報を入手していることもあると報告されております。一方で動物愛護団体等は、飼育者に対して不妊去勢・譲渡について説得をするという働きかけをし、警察は、強制的に介入するケースや、説得のために同行するというケースも見られます。15ページをご覧ください。動物愛護管理部局が抱えている多頭飼育に関する課題ですが、図1-15に見られるとおり、多頭飼育者が生活に困っていて、引取り手数料や不妊去勢の手数料を支払えないといったものや、多頭飼育者が動物の所有権を手放さない、多頭飼育をしているという情報が早い段階で入ってこないといったことが課題として挙げられています。以上がQ1自治体の状況に関する説明です。

Q2 個別事例の結果についてご説明いたします。17ページをご覧ください。こちらは収集したサンプル数が368件となっています。図2-2について、多頭飼育に関して最初に情報を把握してから終結するまで、また継続しているものについては現在まで、継続している平均年数は、約3年程度です。なお、2年未満が約半数以上、一方で10年以上経過しているものも5%程度存在するという結果が出ています。18ページ、動物の種別および飼育頭数ですが、犬と猫が多数を占めている中で、飼育頭数は10頭以上30頭未満が過半数を占めています。19ページの飼育者の属性に関するグラフですが、女性が若干男性を上回っていて、年齢層を見ても半数以上が60歳以上の高齢世代となっています。同居者について半数近くが単身世帯で、それ以外については親族が同居しているケースが多くなっています。20・21ページの図2-9居住環境と、図2-11居住地の地域性をご覧ください。主に持ち家住まいの人が多くなっていて、なおかつ居住地の地域性については住宅密集地が半数近くを占めています。22ページ最初の情報提供者・機関について、最初の情報提供者は近隣住民が圧倒的に多く、半数近くを占めています。最初の情報提供者は、グラフに示されるとおり多様な関係者が関わっていますが、それ以外にも飼育者の子どもの悪臭からネグレクトを疑った学校関係者や、動物葬を扱う事業者が飼育者からたびたび死体が持ち込まれるということで虐待を疑い通報された事例、購入を繰り返すというペットショップ従業員からの

通報といった、グラフに示した関係者以外にも官民間わず非常に多様な主体が関わっています。23 ページ図 2-12 について、多頭飼育に関する動物を入手した経緯について、野良猫を飼い始めた、譲渡、購入等様々な入手方法がありますが、その他としては、野良犬を拾ってきた、飼育者自身がブリーダーでブリーディングをしてきたといったケースがあり、入手した動物において、不妊去勢手術をしていないことから増えているということが見てとれます。図 2-13 の多頭飼育に陥った経緯については、様々な事情があり一様ではありませんが、家族との死別といったライフイベントの他に、「その他」の割合が非常に多くなっていて、その他として自治体から挙げられているものとしては、「そもそも不妊去勢手術を行ってない」という回答があった他に、ブリーダーや飼育者の死亡や入院で同居者が引き継いだといったケース、多頭飼育者本人の転職といったことがきっかけとなっています。24 ページ図 2-15 ですが、多頭飼育者の生活保護の受給の状況はおよそ 2 割が生活保護を受給しているという結果です。25 ページ、障害等の認定の有無について、ほぼ全てで 5%未満が障害者手帳等の認定を受けているという結果です。26 ページ、事案終結について解決済みと答えた自治体が 4 割いる中、飼育者がどのような状況なのかというところで、飼育者の納得と行動変化によって解決したというものがあります。ただし、この点について、所有権放棄に応じたという事実と、その後の飼育改善をしているという、二つの考え方があるわけで、必ずしも所有権放棄に応じて飼養の改善に取り組んでいるとは限らず、単に所有権放棄に応じたという点を、「飼育者の納得と行動変化」と受け止めている回答もあるということに留意が必要です。実際の事案終結にあたっては、行政、愛護団体等の引取りが最も多い結果となっています。29 ページをご覧ください。先ほど生活保護者が 2 割いると説明しましたが、経済状況については全体の 5 割が困窮しており、一方で困窮していない人が 2 割程度いるということです。29 ページの認知症、精神疾患、知的障害等が疑われる状況から 31 ページのグラフについて、概ね健康上に問題がないという人もいる一方で、健康上の問題を抱える人もいて、聴覚障害、認知症、寝たきりの高齢者、知的障害、精神障害といった人もいました。生活の乱れということで、依存症については該当する事例の数は少ないものの、健康状態として身体的、筋力・歩行の弱さがみられるという回答がありました。ただ、この点について、このアンケートの事例に出てくる半数は 60 歳以上ということを念頭に入れて見る必要があると思います。33 から 35 ページについて、基本的に動物との関わりや人への対応といったところで、動物への暴力的な行為について指摘もありますが、一方で、アンケートの自由回答からも、むしろネグレクトをする飼育者の方が多いという結果が出ています。また、35 ページについても、実際に自治体職員の 2 割程度が暴言を吐かれたことがあるという回答がありました。36 ページ以降は時間に限りがありますため詳細説明は割愛し、要点のみまとめます。本人の状況について、住宅については異臭がするといった意見、本人からも悪臭がするといったことで、不衛生な状態にあるという回答が非常に多く出てきました。一方で特にそういったことはないという回答もあります。愛護団体が支援をしている事例も多いが、行政による引取りに対して殺処分を恐れる飼育者が多い中で、愛護団体等は行

政よりも信頼されやすい存在という側面もあります。動物の飼われ方について、不妊去勢をせずに放し飼いをしている、狂犬病予防もなく、ダニ、皮膚病もみられるということで、虐待については暴力よりもネグレクトの方が多く見られるのが特徴です。中には、自治体職員が飼育者の家で動物の死体を見たという報告もありました。

48 ページをご覧ください。各事例において改善や解決に寄与したと思われるプロセスや要因について、大きく分けて二つのアプローチにより、解決・改善に向かっていきます。一つ目は飼育者の説得、譲渡・引取りの働きかけ、福祉的な支援を通じて事態を解決に結びつけた事例で、もう一つは法的な手段を通じて事態が解決・改善につながるというものです。前者の譲渡や引取りの働きかけ、福祉的な支援については、解決の過程で能動的に取り組むキーパーソンが存在していることが多いということです。一方で法的な手段を用いた場合は、警察によって狂犬病予防法違反や動物愛護管理法違反で処罰を受けたり、家賃滞納等により強制退去といったことで解決に向かうというケースが挙げられています。なお、解決後も飼育者への接触するなど継続的に関わることで、良好な状態を保っているという報告がありました。

50 ページは、各事例について解決を困難にしている要因、直面している課題等についての気づきですが、解決を困難にする要因として主に六つあり、多頭飼育の探知が遅れてしまうという事例、次に、他部署・他機関との連携の難しさ、他部署と問題意識を共有できないがゆえに連携が難しいという問題、三つ目に、飼育者の問題意識や行政等に対して協力的でないという態度、四つ目、行政上の課題については、行政の権限が限られており強制力がない点、五つ目に、飼育者固有の疾患・疾病・障害等に起因した難しさ、六つ目は、多頭飼育問題は一度改善してもまた再発しやすいといったことが課題として挙げられております。以上が、速足ですがアンケート調査結果の説明でございます。

○打越 ありがとうございます。事前に委員には詳細な自由記述論も含めた資料が渡されていて、それぞれ読んでくださったと思いますが、今日配られた概要版の資料は昨夜いただいたものということもあって、委員としても資料の照合、どこに何が書いてあったか少し混乱気味ではないかと思えます。基本的には今日配られた概要版の資料のページを示して意見交換をしていただきたいのですが、どこに何がというのが混乱するようであれば、ページを指定しなくてもアンケートを見た結果、気がかりな点やガイドラインに入れたほうがよいといったことを率直に語っていただいて、資料のどこに該当するかは後程、事務局がきちんと復習して拾い上げるということで、感じた事、追加の解析のリクエスト等を伺っていきたいと思えます。いずれにせよ量が多かったので、いつもどおり一巡目は佐藤委員から順番に回して発言していただき、その後まだ気づくことが沢山あると思えますので、挙手でやっぺいこうと思えます。まずは一巡、気がかりなところ、追加の解析を求めるところを指摘していただきたいと思います。

○佐藤 佐藤です、よろしくお願いいたします。まずは膨大な資料をまとめていただき、ありがとうございました。そのおかげで、考えを事前に整理することができました。

今回の検討会のタイトルにもなっていますが、福祉施策と連携したということで、この施策というのも制度と連携するわけではないので、人と連携するのが一番大事な肝になると考えております。そういった中でアンケートを見て、非常に動物愛護管理部局も苦労されていると思ったのが、連携の取りづらさというのが非常に浮き出ていると感じました。おそらく、多頭飼育者は課題がいくつもある人・世帯なのだろうと伺えました。福祉の方で、いくつも課題を抱えている人、多問題という分野の認識はしていますが、そういった状況で、動物愛護管理部局だけで初動の段階からアプローチしていくには、アンケートの回答にもあったように、なかなか本人とコミュニケーションが取れない、実際に近づけない、なかなかアプローチできない等、一つの部署だけでは切り口がうまく作れないのではないかと感じています。そういったところから、Q1の調査結果にありましたが、4ページ図1-4の部局の取組の状況についての一番上の情報共有のための行政組織内の会議等の開催において、実施済みが18.3%で、それを物語っています。情報共有、共有会議、研修等が非常にまだまだ少ないということを感じています。そこで問題解決に向けて連携が非常に肝になってくるので、ガイドラインに組み込んでいけたらいいと考えています。どのようなガイドラインであれば連携に対する意識が高まるのか、連携した方が解決が早まるといった事例が沢山あった方がいいと思いますし、連携することによって解決が早まったというデータが数値でも見えると、よりいいかと思えます。

○横山 30年間知りたかったことが、ようやく出てきていてびっくりしています。18ページの飼育頭数で10頭以上30頭未満が50%以上、この全体像が見えてきたということが、今まで世界中の調査ではなかったのではないかと思います。23ページの多頭飼育状態に陥った経緯では、死別・別居等誰かと別れた、孤立したということがキーワードになると思います。26ページの事案終結の経緯で、行動変化が半分ありますが、本人がいなくなって解決するということ、30・31ページで見るように、顔を覚えていないや、読み書きに困難が伴うが少なく、アルコールやギャンブルの依存が少ないということで、そういったこととは全く別であるだろうということ、33ページの動物とのかかわりにみられる特徴で、過度の愛着を持っている、殺処分を恐れているのに、ネグレクトをしているというかなり矛盾した行動があるということ、36ページの住宅内の衛生状態について、ごみ置き場から物をためこむ、外から拾ってくるはかなり少なく、ゴミ屋敷とは全くちがう可能性があります。多頭飼育はゴミ屋敷の中に含まれている可能性を考えていましたが、ひょっとすると、動物が自然に増えていくためにゴミ屋敷になるわけであって、積極的にゴミ屋敷を作ろうとしているわけではないかもしれないという初めての仮説ができ、予想外でした。40ページに、指導している間にも多頭飼育者が保護する動物が増えているというのは、関わり方がまずいのではないかということ、殺処分ゼロを目指すので取組がしにくいということと同じで、愛

護と福祉がごちゃまぜになってしまっているということ、42 ページに、動物の死体がある等がやはり特徴的だったということ、43 ページの同居者がやはりまずいということで、どうしても知りたいこと、知らなければならないことが、二段階、三段階で考えなければいけないと思います。19 ページはクロス集計していただきたいです。離別や孤立においては、30 代・40 代・50 代は、おそらく子が親を失うケースで、60 代・70 代は配偶者を失う可能性があります。そこで男性・女性、誰と離別したかを、先ほどの個別のケース等でクロスすると、おそらく、発達障害のケースと認知症のケース、この二つの山が出るのではないかと思います。

○打越 横山先生に価値のあるアンケートと言っていただき、安堵しました。しかも多頭飼育の本質をついたご意見だったと思います。

○佐伯 私は唯一動物が専門分野になるので、主として動物からの視点をお伝えしたいと思います。18 ページに動物種がありますが、猫が多いというのは一貫してあるわけですが、うさぎも少し問題になってきていて、それは動物の特性があるということでご理解いただきたいと思います。これらの動物は交尾排卵で、交尾刺激で排卵するので受胎率が高いということもあります。特にうさぎは多発情動物ですので一年中発情しているという特性があり、猫も季節発情で発情を繰り返すので非常に増えやすい状況です。どちらもある程度多産であり、一度の妊娠で一頭だけということはないので、どんどん増えていく特性があります。また、どちらも屋内で飼育できるので増えやすく、猫がまず問題になってきます。

その他に、野良猫・地域猫の問題もあります。気になったのが 26 ページの所有権の課題で、大規模な多頭飼育崩壊を二回、獣医師会として対応しましたが、どちらの事例も対応が遅れたり、対応を始めても時間がかかったりした原因の一つには、所有権の問題があります。獣医師であっても、飼い主がいる動物に対して、勝手に処置ができるわけではありません。それはもちろん行政も同じで、所有権をいかに移譲する方向に持って行くかというところで、非常に時間を要してしまい、その間に更に増えていくという問題が生じるということがあります。経験上でもそうです。

33 ページ以降の多頭飼育問題を起こす人の特性等は、海外で言われているアニマルホルダーの気質と一致する部分も沢山あると感じます。身体的虐待ではなくネグレクト傾向が多いというのも、多頭飼育との連動性はそのとおりだということも、従来そうだと思います。40・41 ページの動物の状態についても、私の経験や海外の例等でも同様の状況で、寄生虫が沢山いる、皮膚の状態が悪い、ハウスに死体がある等もそうですが、これらは、やはりそうだったのかという追認ができたというところではあります。

○吉岩 アンケートの中の解析等は専門の先生方にお任せしたいと思いますが、今回の膨大な資料を系統立ててまとめていただき、どのような事例があるのか、対象者の性別や年齢、

課題となるバックグラウンドが様々であるということが分かりました。いろんな事例があり、いろんな対処法があり、やはりどこの自治体も苦勞をしていることがよく分かりました。横山先生がおっしゃるように、愛護と福祉がごちゃ混ぜになっていて、動物の愛護と人の福祉の両方に挟まれながら、自治体の職員はこういった問題に取り組んでいたということを、繰り返し申し上げます。

冒頭の趣旨と少しずれますが、このまとめは、系統立てていて非常に分かりやすいですが、このまとめ方では事例を通じた流れを把握することが出来ません。自治体が今後これを参考にしていくためには、特記事項、資料 2-2 では 48 ページ以降、事前に郵送していただいた緑の冊子では 131 ページ以降の部分が、非常に大切だと思います。それぞれの課題の解決に向けた全体像やバックグラウンド、キーポイントの部分が非常に知りたいところとなっています。解決に至った事例の流れに沿って、解決までの時系列やプロセス等を見たいので、その中で解決に至ったキーポイントがあれば非常に有用となると考えています。僭越ですが、資料を即席で作ってききましたので、回してください。部下の係長が即席で作った資料です。この資料は川崎市の事例を五つ出していますが、一つ目の事例を作ったものです。バックグラウンドを含めて流れを簡潔に作成しました。上の緑の部分がバックグラウンドで、下の部分が流れとなっていて、この事例は最終的に解決に至りましたが、解決に至ったキーポイントは、黄色の部分に示しています。素行の悪い人であり、近隣住民も怖くて近づけないという人についてですが、黄色の部分に示しているように、警察に相談して訪問に同行してもらったということで劇的に解決に向かって変化をしたところですが、即席で作ったものなので、これを専門家の方々に修正していただきたいのですが、解決した事例に関する一連の流れを、このような形で時系列にすると非常に分かりやすく今後有用かと思いましたが、しかし、この作業を自治体に更に追加依頼すると反発が出ると思いますので、そこをどうすべきかは悩むところです。

もう一つ、例えば体力的に問題を抱えている人には、こういったアプローチがいいとか、精神的に課題を抱えている人には、こういったアプローチがいいとか、こういう特徴のある人はこんな行動を取りやすいので、こう対処するといいいいということ、バックグラウンドを系統立てて言えるのか、出来るとしたら、それぞれに特徴があるのか、その特徴をもとに解決策の系統立てて出来ないのかということ、当検討会の専門家の先生方に解析等をしていただき、多頭飼育の事例に差があるか等が分かると、今後、こういうタイプの人にはこんな行動を取るのか、こういった対処の方法をすると有意義だということが分かってくるかと思えます。お願いが多いですが、私の考えたところです。

○岸 東邦大学の岸です。前回はお休みをして申し訳ございません。今回のアンケート調査は大変だったと思いますが、すばらしい回収率で、さすが環境省がやるとすごいと思いました。また内容についても、すごく面白い結果が出て、私の知りたいところがよく分かって、本当にこの会議に参加できてよかったと思います。特に、一般にゴミ屋敷の調査をすると、

どちらかといえば性別では男性の方が多いという結果が出ますが、今回の多頭飼育では女性の方が多くなっているということ、やはり一般のゴミ屋敷でも今は若い人が増えているので、多頭飼育でも若い人もかなりいるということが分かりました。ゴミ等物に執着する人と動物に執着する人のタイプは違うということが、これで明らかになったと思います。特にゴミ屋敷になる人の中に、ため込みをする人と、そうではなく単に片付けられない、捨てられない、捨てに行くのが困難という人がいますが、ため込みをする人の中に、実際は、多頭飼育も合わせてしている人はほとんど見かけません。やはりどこに執着するのか、そのきっかけとして病気だけではなくライフイベントがあったり、そういった喪失体験や、あるいは人に裏切られたりして、人との関係が悪くなって、物に向かっていくタイプと動物に向かっていくタイプがあるのだと、これまで思っていました、やはりそうだとことが確認できました。

それから、物に執着する人もそうですが、物を集めてくることに幸せを感じてしまうので、それ以上にその物を大事にするという行為をほとんどせず、雨ざらしになっていても平気で、それでもやはり拾ってきてしまうというところでは、動物という命のあるものに対して、飼い始めるのか餌付けするのか分かりませんが、その後、ネグレクトしているという実態が明らかになり、これも大変興味深い結果だと思いました。追加の解析は、自治体の取組について、取組を実施しているところは、当然、課題がちがうと思いますので、取組をするところなのに良い事が起きている、あるいは、取組をしていると課題がすでに次の段階に移っている等というところでは、どの取組をすると、どんな事の解決が自治体で見出されるのかということ解析していただくと有難いです。事例については、一般的にされているのは属性別の特徴で、年齢で高齢と若年の場合で何がちがうのか、性別で何がちがうのかということと、ホーダータイプの人とそうでない人ではどうちがうのか、また、一般的なゴミ屋敷でもそうですが、持ち家と集合住宅ではどうちがうのか。最も重要だと思うのは、聞き方によって若干ぶれが出てしまっているとは思いますが、行動変容で終結した事例で帰結をエンドポイントにしたとき、行動変容が出来た事例、つまり解決しやすい事例というのは、どういう要素が関わってくるのか、それが多変量解析等でできると面白いと思います。

○打越 五人の先生方、ありがとうございます。今、委員から出てきた意見で、追加で私もそのとおりに思ったところをお伝えしていきます。まず、吉岩委員、岸委員から出た、分析の追加のリクエストですが、今回、データとして定量的に何%という形で出ているものと、自由記述で出てきた定性的なデータは、少し傾向がちがいます。定量的に出ているものは、思ったより数は多くないと思いましたが、定性的にこれだけ苦労したということがあると、自治体の皆様が切々と書いておられるので、定量的なデータから見えるものと定性的な自由記述から見えるものを、それぞれを丁寧に拾っていかなければいけないと思います。岸委員から多変量解析の話が出ましたが、私も同じようなことを考えており、資料 2-2 の 7 ページから 13 ページあたりで、社会福祉系団体との協力、ボランティア団体との連携、獣医

師会や警察等との連携についての回答があります。これをまず因子分析をかけて、連携において、どんな自治体がどんな事をやっているのか、やっている自治体は、全般で熱心にやっている先進的な自治体というように固定化しているのか、それとも福祉系が特に進んでいるのか、もしくは警察との連携が進んでいる、あるいはボランティアとの連携が進んでいるというように、自治体によって連携のスタイルがちがうのか、それとも、やっているところは、多頭飼育対策を一生懸命やっていて、やっていないところは結局どこもやっていないという結果になるのか、それによって今後の対策の方法で自治体が学ぶことがちがってくるかと思えます。それをやっているからこそ、結果として、例えば貧困が理由の多頭飼育に関しては対処しやすくなっているのか、あるいは暴言や暴力をふるいかねないような危険な案件に関して進めやすくなっているのか、実際はケースバイケースで、そんなにきれいに出現とは限りませんが、いずれにせよ連携が進んでいる自治体と進んでいない自治体をただ合算した単純集計以外のものが必要になってくるかと思えます。クロス集計を取ってほしいという話が横山委員からもあり、年齢・年代によってちがいが出るとは必ずという意見がありました。それぞれの特徴に応じたクロス集計はこれだけのデータがあると大変な作業になると思いますが、統計学の基礎はクロス集計をどれだけ丁寧にできるかだと思いますので、委員と事務局で手分けしてやってほしいと思います。

○事務局 一点、補足の説明をいたします。今回配布しております資料 2-2 の 4 ページに、世帯における飼育の頭数ごとの内訳を記載しています。これは自治体に複数の人から苦情が寄せられて動物を 2 頭以上飼っている場合の飼育の頭数ごとの内訳で、およそ 2000 世帯ほどあるうちの頭数の内訳になっております。全体で見ると 2 頭以上 10 頭未満が 50%で、10 頭以上はその残りとなります。他方で 18 ページでは、飼育頭数 10 頭以上 30 頭未満が半分くらいとなっています。この違いは、Q2 でより詳細に個別の回答をいただいた 368 件のものになっているので、その点をご留意いただければと思います。Q2 ではより多くの情報を得られている案件について、1 から 5 件の間で自治体に回答をお願いしたものになります。

○打越 私の方から伝えたいことが他にもいくつかありますが、先ずはもう一度、委員からご意見をいただいてから、残りを対応したいと思います。自由に挙手でお願いします。

○佐藤 連携についてももう少し深く掘っていくために、それぞれのケースに連携した関係機関が必ず存在するはずで、例えば高齢者の世帯であれば介護関係のケアマネやヘルパー、行政の地域包括支援センターが絡んでいる可能性があり、精神疾患を抱えているのであれば保健師が絡んでいたりと、病院にかかっているならばドクターが絡んでいる場合もあります。なおかつその人に家族がいるかどうかにもよりますが、家族がいてその人が 70・80 代であれば、いわゆる 8050 世代であり、家族の息子が面会をよく思っていないという事例が自由記

述にあったと思いますが、そういう世帯にあたっている可能性もあります。そういった時に各機関と協力をしながら、どのような解決ルートに持っていったのかということまで解析が進むとよいと思います。どの機関でどの程度の関係者がいるのか、例えば全体的に100件ある事例の中で高齢者が30人ほどいるうちの、ケアマネが関わっているのが15件から20件ほどあるなどです。そうすると、高齢者の世帯ではケアマネやヘルパー、包括支援センターが絡んでいる可能性があるということが、他の部局から見た時に分かりやすいという捉え方が出来るといいので、そのあたりの解析が進められるとよいと思います。

○打越 資料を読んで一番印象に残ったのは、不妊去勢手術ができていないことが一番多く指摘されていたことです。横山先生からのご指摘でも、ゴミ屋敷のように持ってくるタイプの人よりも、数頭しかいなかったのが自然発生的に繁殖して増えてしまい、多頭飼育になっている傾向があるのではないかというご意見がありましたが、先ずこの不妊去勢手術の問題をより深刻に捉えた方がいいのではないかと感じました。10頭以上30頭未満が多く、多頭飼育の届出条例は10頭以上というのが多いですが、すでに10頭いると大問題であり、正常に犬や猫を飼っている人から見ると、1頭でも大人の犬や猫で不妊去勢手術をしてない状態で自宅で清潔に飼うのはとても難しいです。不妊去勢手術をしていない3・4歳の子がいたら、むしろ飼い主の気がおかしくなるほど大変なはずです。1頭不妊去勢手術をしていないだけでも黄色信号・赤信号だという認識を、私たちあるいは自治体の担当者はしていかなければいけません。2頭でそれが雄・雌であれば、交尾して2か月後に3・4頭になると、不妊去勢手術費が10万円ほどになります。1頭だけであれば2・3万円で済むのに2ヶ月経てば対処するために10万円のコストを、本人か行政、あるいは引き取るボランティア団体のいずれにせよ、社会的コストとして考えねばならないわけです。1頭・2頭のところで対応しないと、2か月後には10万円のコストがかかることが確定するというところで、更に時間が経って、1年経てば100万円ほどの社会的コストを要するというのを、私たちはより真剣に捉えなければならないと思います。

資料2-2の5ページで動物愛護管理部局の取組に関して、平時から不妊去勢手術の助成支援、そして不妊去勢手術を行政施設内でできるように設備・薬品・職員の執刀の技術の確保が出ていますが、不妊去勢手術の助成金は政令市・中核市で進んでいます。実際に執刀できる技術を持つ獣医師を確保しているのは、むしろ都道府県・政令市で、中核市ではそういったスキルを持った職員がいません。そこも含めて真剣に考えていくべきですね。また飼い主のいない野良猫に関して不妊去勢手術の助成金がかかり進められていて、行政の補助やボランティア団体の寄付活動もあったと思いますが、これまで屋内飼養の徹底をさんざん指導してきた分、今後それが全て屋内に入ってくるので、所有者のいない猫対策ではなく、屋内で飼い主もいるけども適正飼養ができない人たちの不妊去勢手術問題を本当に真剣に捉えていかなければ、社会的コストが半端ないものになっていくと感じたのが一点です。

二点目は貧困です。飼養者の貧困の問題について、私はかなり衝撃を受けています。資料

2-2 の 24 ページ、ケースに関して生活保護の受給の状況のところ、安易にグラフだけを見ると、生活保護を受給している人は全体の 2 割程度で、もらっていない人の方が多いということで簡単に済ませてしまうかもしれませんが、今日は厚労省の担当者も出席されていますが、日本の生活保護の受給世帯の比率は 2017 年時点で 1.7% だったでしょうか。一般の日本人の平均的な生活保護の受給率は 1.7% である中で、多頭飼育者の受給率が 20% つまり 10 倍多いということです。貧困の世帯が多いということと、同じようなことで 29 ページに、個々のケースに関して経済的に困窮しているかというところで、あてはまるが 34.8% で、ややあてはまるを足せば半数で、不妊去勢手術の話とも絡みますが、それができないのはやはり圧倒的に貧困の問題が大きいと感じています。また事務局からは、ちゃんと定職を持っている人や、比較的きちんとしていたり、派手な暮らしをしている人もいたという話もありましたが、貧困、福祉政策を少し勉強していれば、身なりは派手であっても実際には非常に貧困で、本人が自活できておらず、知人の支援や女性の場合は男性からの性的なものを含めた支援であることが多く、お金を貰えるので身なりだけは派手にできるということもあり得ます。あるいは自分はこの職業に就いていると言っている、自治体の職員が把握しているのが本当のことなのか、本人の自称なのかも分かりませんので、やはり貧困の問題を真剣に捉えた方がいいと思いました。

また、自由記述には障害の深刻さがでてきています。今回、この問題が障害者を差別するような議論になってはならないということから、自由記述欄の公表について丁寧に個人情報特定されないように、事務局には整理に時間をかけていただきたいのですが、これだけ精神障害や軽度の知的障害で、判断力がないと見受けられる自由記述が多いとなると、申し訳ありませんが、厚生労働省や自治体の地域福祉の担当者の真正面の課題になると思うのです。社会的孤立以前に、貧困と障害は福祉政策のもっとも基本だと思います。ですから、そういった飼い主とのコミュニケーションを動物愛護担当者に任せるのはあまりにも酷であると強く感じました。貧困の問題、軽度の知的障害、精神障害の問題に関連しては、本気で福祉の問題として向き合っていただきたいと思ひますし、不妊去勢手術が貧困と関わっている、この問題を見過ごせません。1 頭であつてもちょっと見過ごただけで、不妊去勢手術が社会的に大きなコストをもたらすというデータが出ているので、本当に国策として真剣に捉えていく必要があるということが、最も強く感じたところです。

他にも委員からご意見があれば挙手してください。

○佐伯 打越委員のご指摘から発展して、動物の集め方として、海外では能動的な集め方をしている事例の方が多いと認識していましたが、日本の場合は受け身的な増え方をしている方が多いと思いました。また、やはり経済的な困窮がベースにあるケースがかなりあるということが、このアンケートから読み取れると思います。不妊去勢については、動物種の特徴に関連しての話で、管理していくことはとても大事なことです。これについてはいろんな方面から働きかけを行っても、こういったことになってしまうという中では、やはり経済

的な問題だと思えます。ただ現状は、ボランティア的な対応や、公的な資金が投入されている助成があり、多くは野良猫に対しての助成が行われていますが、飼育している動物に対しては、動物を飼うのは自由で、誰もが飼うわけではないので、公的な資金をそこに投入するというのは、なかなか難しいと思えます。私も現場で診療もしていますが、不妊去勢をしない理由の中には、やはり費用の問題があるため、そこを公的なところでどのようにサポートしていくのか、その対象をどのようにしていくのが、解決に向けた一つの課題になるかと思えます。

また、自治体の愛護センター等での避妊去勢手術にもなかなか難しいところがあって、飼育されている動物を診療し治療行為を行うのは、市中の動物病院なので、そこをどのように分けていくかが問題になります。一つの方法としては、市中の獣医師が愛護センター等に向いて手術をすることが考えられます。クオリティも高くできるわけですが、そうすると今度は診療所の開設届等の問題で、名簿を登録しておかなければいけない等、農水省側の問題が発生し、意外と簡単ではありません。

避妊去勢は、早期に数頭の段階で実施すれば、ここまで問題が大きくなるならないというのが一つ対策としてありますが、こういった問題をどう探知していくかは、動物愛護法の改正で、これまでも努力義務規定があったはずなのに、今回の結果を見るとやはり動物病院から挙がるケースが少ない中で、環境省にはご理解いただきたいのですが、おそらくこの現状を踏まえると、ネグレクトという概念をきちんと現場が理解することや、避妊去勢をしない人についてどういう認識を持っていくかということが大事になってくると思えます。アンケートを見て思い返してみると、多頭飼育をしている人の香水等の匂いが非常に強かったり、子供等から臭いがしたりということを現場でも感じることはありますが、それをどう通報に繋げればいいのか、動物愛護部門に挙げるとそこから福祉につながっていくのか、窓口をどうするのかということも、法改正での義務化に伴って、解決にあたっての課題になってくると思えます。

○打越 動物病院、獣医師会との連携の在り方に関しても真剣に考えていく必要があるというご意見でした。

○岸 先ほど、分析について定量的な部分を中心にお話ししましたが、質的・定性的な分析として、若干ガイドラインの骨子にも入っていますが、タイプ分けで若年の母子家庭等や高齢者等様々なタイプは、単に量的な分析だけでは出てきませんが、実際の場面ではタイプ別にどう対応すればいいのか分からなければ、対策に結び付けられないと思えます。クラスター分析等をして量的にも出来るかもしれませんが、事例等を見て典型的な事例像をピックアップし、それに対してどのような連携と対応が必要なのが、ガイドラインにも少しつながりますが、この調査結果から見るといいと思えます。

36 ページの住宅内の衛生状態では、日本の場合、動物を飼い慣らすということだけでは

なく、住宅に動物が入り込んでしまうということが多いのではないかとのご指摘もありました。36 ページのセルフネグレクトの調査のグラフの下から二番目に、「窓が壊れている等修理すべきところを修理していない」という項目がありますが、セルフネグレクトではこういったお宅が多く、窓ガラスが割れたままで、そこから侵入してくるとか、床が開いていて侵入するという、積極的・能動的な集め方ではなく、そんな状態の家があつてリスクが非常に高まるということがあります。老朽家屋や空き家特措法との関係とも重なってくるところですので、そういった部門との連携も含めて調べていただきたいです。

また、今回の調査から更に調査ができるのであれば、非常に上手くしくみを作っている自治体があれば、その自治体の典型的なしくみの作り方、こういうしくみを作れば上手くいくという事例を、自治体へのヒアリング調査等により、示していただくことが出来ればいいと思います。実際にゴミ屋敷やセルフネグレクトの話をする、たいていの民生委員は、ゴミ屋敷のことについては地域包括支援センターに相談できるが、多頭飼育についてはどこに相談すればいいのか分からないということで、相談できずに抱え込んでいる、あるいはそのままになっていることが多いです。話をして初めて動物愛護団体や保健所等の機関があるということを知るのですが、探知の遅れが課題になっている中、どこに相談すればいいのか分からなければ、連携が全くできず、発見しても早期対応が出来ないということになるので、そのしくみ作りをどうするのか、その普及啓発方法をどうするのかというところは、どこの自治体でも非常に大事になります。その作り方がわかるようなガイドラインを、この調査結果から示していただけるとありがたいです。

○打越 他にありませんか。

○横山 31 ページですが、これを見て興味深いと思うのは、孤立した後にアルコールやギャンブルにはまる人が結構多く、アメリカでは10人集まって皆で話をするというような集団セラピーがあるのですが、愛着や人間とのつながりにおいて、脳のネットワークを人間同士で作っていくことで、それが依存等につながる場合があります。欧米において、もともと多頭飼育は、近年まで強迫性障害や依存が関わっているのではないかとわれていましたが、このアルコールやギャンブルに対する生活のみだれを見ると、依存等ではないという可能性が高いです。つまり、脳のネットワークの問題ではなく、脳のどこか一部が壊れているというのに近いのではないかと考えられます。つまり、コミュニケーションや共感性の部分が壊れていて、それで33ページのように動物への過度の愛着を持っているものの、行動が伴っておらず乖離が起こることが考えられます。おそらく、現場において訪問の際に、「愛している」と言いながらも酷い扱いをしていることについて、「その愛は乖離している」と勇気を持って指摘してもいいのではないかと思われ、介入する側が、もう少し勇気を持って動く必要があるというところがポイントだと思います。そうでなければ、結局はそれに振り回されてしまいます。

○打越 他にありませんか。まだこの後にも振り返りの時間があります。

一つだけ、アンケートの結果の44ページ以降の町内会・自治会との関係、愛護団体との関係等、ケースごとにどう連携できたかについては、傍聴者資料にはありませんが、自由記述欄に、動物愛護団体やボランティアに助けられているという声がとても多いと思います。もちろんボランティア団体の中にもノーキルという主張を持っているが故に自治体の担当者を板挟みにさせてしまう人もいますが、本当に一緒になって譲渡の活動をしてくれる人や、特に病院への搬送や不妊去勢手術の予約をしてくれる人がいるかどうか、結構大きいようで、地域のボランティアと自治体の常日頃からの信頼関係が非常に重要だと感じています。

しかし、それだけに、全国区でやっている団体が、多頭飼育崩壊が発生したときにSNSで押しかけてきて、地域での地道な行政とボランティアの連携を乱すリスクがあるということについても考えて、やはりまずは地元のボランティアとの信頼関係を大切にしてほしいと思いました。もう一つ、そのような連携とつながるところではありますが、吉岩委員のシートの中にもあったように、警察の他に、弁護士が介入したことで劇的に変わったという事例も多数あって、強制執行、訴訟、損害賠償請求、強制退去の可能性を法的に匂わせると、相手もずるずると周りの人に甘えた事を言わなくなって、少し目が覚めるといった動きがあるというように出てきています。この検討会は社会福祉施策と連携するというのが基軸ではありますが、これだけボランティアや町内会、警察、弁護士との連携の大切さが見えてきたということになれば、ガイドラインにはそういったことも少し入れていくべきではないかと感じています。

さて、時間も押しているので、アンケートの結果からまだまだ出て来るかと思しますので、委員から何か追加があれば、事務局で受けてもらうということでもよろしいでしょうか。このようなものを、最終的にはガイドラインとして各自治体に配っていく、先ほどから、ケース分けをした方がいいとか、こんなパターンにはこのパターンというのを、多変量解析や因子分析してほしい、クロス集計してほしいという声が出ているので、それを加味したうえで、どんなガイドラインを作っていくかを考えていきたいと思います。ガイドラインについては、今日は目次的な部分だけだと思いますが、次の議事に移り、資料のご説明を事務局をお願いしたいと思います。

(3) ガイドラインの骨子(案)について

○(事務局) 資料3 社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関するガイドライン骨子(案)をご覧ください。目次と重要と考えられる項目を示したものとなっています。「はじめに」というところだけ記載を多くしており、このガイドラインがどういったものであるのかということを改めて書いています。ここだけ詳しくご説明すると、平成24年の改正動物愛護

管理法において、人と動物の共生する社会を実現することを目指すということが記載され、これを受けて環境省では自治体と連携して、自治体に収容される犬や猫の殺処分を減らすためのモデル事業を全国で実施したところ、共通の課題として不適正な多頭飼育が抽出され、対応にあたっては、社会福祉施策と連携した施策展開が必要との問題意識が明らかになりました。第1回の検討会でお話ししたとおり、対応にあたっては、周辺的生活環境の改善、動物虐待の改善、飼い主への支援、この3点を踏まえることが重要であり、こうしたことを盛り込んだガイドラインにしたいということです。特に自治体からは、多頭飼育は件数もさることながら、1件あたりの対応にかかる時間が非常に多いことや、最終的に収容できたとしても、それを一般家庭に譲渡することが難しい動物が多い等の理由で殺処分をせざるを得ないことが課題となっており、対応を進めていくということです。

項目については1から8まであり、「1.多頭飼育とは」は、多頭飼育の概念・定義の整理、先ほどのお話にもありましたタイプ分け、問題となる社会背景・発生構造等、また、「2.わが国における多頭飼育と対策の現状」は、今回の調査の結果がもとになると思います。「3.多頭飼育への対応（基本的事項）」は、3つの観点を踏まえた考え方や、対応にあたって必要な法的知識、これは動物愛護に限らず、紐解いていけば憲法から来る法体系があると考えておりますが、人権は最大限尊重する必要があること、住居不可侵の原則がある中で、人間の福祉、動物の愛護福祉に関する法律がどのようになっているのか、そのあたりを自治体が理解し、語れるようになることが普及啓発につながるため、そういった内容にしていきたいと考えています。「4.多頭飼育への対応（予防編）」で予防的な関わりの重要性についてふれつつ、どのようなネットワークを築いていくべきなのか、具体的にうまくいっている自治体の取組にはどのようなものがあるのか、あるいは普及啓発資料についても、ターゲットは様々かと思いますが、どのような項目を入れて、どのような資料を作れば効果的なのか、ということです。「5.多頭飼育への対応（多頭飼育を発見した後の対応編）」ですが、発見から対応に至るプロセスや、コミュニケーションにあたっての具体的なポイント、不妊去勢のコストと負担の考え方、動物病院との調整について、また、所有権問題の考え方、警察、医師等の専門家の介入についても、一定の考え方を示したいと考えております。「6.多頭飼育への対応（アフターフォロー編）」では、再発事例が多いということで、アフターフォローの重要性についてふれつつ、その具体的な方法、取組の事例を記載します。「7.自治体の取組事例」では、継続的に追っている長野県・新潟県・川崎市ほか、すでにゴミ屋敷の対応にあたり環境部局が福祉部局と連携していて、その中に動物愛護管理部局も組み込まれているようなところもあると聞いているので、そういった取組の事例を記載したいと考えております。コラムとして、いろんなコツやトピックを、各章にまたがるかたちで入れていきたいと考えております。基本的なものとして、猫の繁殖能力がどれほどのものなのか、タイプ別の対応ポイント、大きな役割を果たしている愛護団体の対応の特徴、愛護団体に情報が入ってくる場合も多いということもありましたが、そういった特徴、連携、留意点、多頭飼育のアセスを行うためのチェックシートや、殺処分ゼロ・周辺的生活環境の保全・適正譲渡を一

連の流れとして、コラム的なものを記載したいと考えております。「8.参考資料集」として、社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する用語集、関連する法令の概要集、このアンケート調査結果の概要を基礎データとして載せたいと考えております。

○打越 ありがとうございます。盛りだくさんなガイドラインですが、それだけ課題が多いということかと思えます。これをあと1年ちょっとで原案までもっていけるのか、不安なほどの論点ではありますが、この目次構成の在り方や内容について、委員の先生方からご意見を頂戴したいと思います。岸委員から順にお聞きします。

○岸 ガイドラインのご説明ありがとうございます。大変ボリュームがあり、かなり網羅されていると思います。先ほど申しました、タイプ別ということもいろんなところに盛り込まれているので、これで充分ではないかと思っていますが、追加として、たぶんどこかに入っているとは思いますが、職員が対応するうえでバーンアウトしやすいので、そういった職員のメンタルの部分の対応や、職員にどんな研修をすればよいか等も入れていただけるといいと思います。

また、この対応の中に入っていると思いますが、先ほど吉岩委員からもあったように、発見から対応に至るプロセスがとても大事で、プロセスをまちがえると結局失敗することになるので、そのプロセスをきちんと事例ごとに示していただきたいと思いました。一般的に、物の堆積と動物の堆積を同じように考えてしまう職員がいますが、動物の場合は命に係わるという点が全く違います。物の堆積であれば、本人の命を守ろうとして入り込んで行くときに、人身の自由があるため、それ以上踏み込めない、無理矢理病院を受診させたり、救急隊で搬送したりできないということがありますが、動物に関しては動物の命に係わってくるので、一般のゴミ屋敷とはちがうということを、最初のほうで明確に示していただきたいと思えます。

それとともに、いわゆるゴミ屋敷対策でもそうですが、どう抑止するかということが大事ですので、本人の気持ちに寄り添っていくという一方で、どのように抑止できるのかというところでは、「多頭飼育への対応の基本的事項」に関係しますが、動物愛護管理法をはじめとする法律で抑えるということもあるかと思えますが、本人の愛着のコントロールができないことを抑えていく、コントロールを他者が上手くできるようにしていくということでもあります。また、抑止の仕方も、発達障害の人に対する抑止の仕方と、一般的に何の病気もない人の抑止の仕方はちがうと思えますので、どのように行動を抑えていくかを、「多頭飼育への対応」の中に、強調して入れ込んでいただけるといいと思いました。

先ほど他の委員から、脳の障害ではないかというお話がありましたが、溜め込みについては、微細な脳の障害であるという研究結果が既に出ています。対応方法は一つではなく、背景が病気なのか、ライフイベントなのか、孤立なのかによって、対応の仕方が分かるようなものを作っていただけたらいいと思いました。

○吉岩 行政に必要な情報は、起こらないようにすることと、起きてしまったときにどうするか、そこに尽きます。起きないように普及啓発を徹底していくということと、早くに探知して早くに指導に入る方法、起きてしまったらどのように対処すればいいか、どういうキーポイントがあるかということが重要で、大体は案の中に入っていると思いますが、冒頭をお願いしたようなものが追加で入れればよいと思います。

また、文字ばかりで書かれているよりは、図示等をしていただいた方が理解しやすいので、できればそういった工夫をしていただきたいと思います。

○佐伯 必要なことはほとんど網羅されており、かつ項目が非常に多いので、これを作るのは大変だと思いました。実際に対応の中で、特に民間団体としてどのように関わるかということ考えたときに、やはり獣医師も含めてのことになりますが、法律的な裏付けが重要だと思います。どの法律にもとづき、何ができるのかを明確にすることが、行政の基本だと思います。私たちも、相手や場合によっては法律を持ち出してくることがあると思いますので、その時にもどのように対処するかが大事だと思います。

また、連携の重要性がこの会議のメインテーマでもあるわけですが、このガイドラインをどこに配布するのも重要だと感じました。あとは、「5」に関連して、頭数にもよりますが、実際の対応をするには、行政や協力する愛護団体等にもかなりの体力が必要となってきます。体力とは、身体だけではなくロジスティック的な体力も含めてであり、また予算の確保についても検討していく必要があると思います。

○横山 人間は、孤立した時に状態が危うくなるので、そのタイミングでパンフレット等を配れないでしょうか。離婚や死別などが起こった時に気を付けるということが、抑止につながる対応の一つになるのではないのでしょうか。

もう一つは、マニュアルの内容を全て各自治体で応用することには難しい面もあるので、中央にチームを一つ作って、そのチームのメンバーがベテランとしているんな事例の知識を持っていき、どこかで問題が起これば、すぐにそこに行って対処法を指導できるようにした方がいいのではないかと思います。

○打越 横山委員、ありがとうございます。もちろん現場で自治体の担当者が個々の飼い主に向き合う、福祉的な課題に向き合うという点では、自治体の職員の実力も必要だと思いますが、このガイドラインは自治体の担当者に読んで勉強してもらうだけではなく、常に環境省や厚生労働省、あるいは大学の研究者であっても助言ができるための根拠になるようなガイドラインになるとよいと思いますので、おっしゃるとおりだと感じました。

○佐藤 ガイドラインが出来ると、行政の人がこれを参照しながら動いていくという点で

は、かなりの課題解決の糸口になるという期待を持っています。このガイドラインを上手く使ってもらえるといいのですが、やはり飼育者にも権利があり、動物にも命があるので、その両方向から上手く捉えていただけるような内容になればいいと思います。

多頭飼育は確かに問題ですが、頭数を減らして1匹や2匹程度になることによって、本人が飼いたいという希望があるなら、そこを上手く飼えるように支援していくということも必要になってきますし、そこは動物愛護部局だけではなく、全体のネットワークで、いろんな関係団体が連携してそれをカバーしていかなければいけません。今は動物だけの問題となっていますが、社会のいろんな問題がその地域の中で重なって出てきているときに、こういうチームでやったという経験があると、他の案件にも生かせると思いますし、地域の一つの課題、社会の一つの問題ということで、この考えを捉えていかなければならない、それを各部署にちゃんと共有していかなければならないということが、このガイドラインから伝わればいいと思います。

そういう意味では、情報共有というところで必ずぶつかるのが個人情報の壁になるので、それをこのガイドラインでどの程度まで取り扱えるように出来るのかについては、厚労省の協力が必要だと思います。例えば、困窮の制度では、支援会議というスタイルがあり、ここでは情報共有が本人の同意なしに出来る法律が存在していますので、そこうまく絡めてつなげていただくようなことも検討してよいかと思います。地域として一つの課題の課題解決に取り組む姿勢が、これを切り口として出来ていくことによって、将来的な地域の持続性にもつながっていくと思います。マクロの視点からでもかまわないので、そこに取り組んでいただければと思います。

もう一点は、発見から対応に至るプロセスのところで、やはり発見時におけるポイントや、介入に対しての準備期間の連携の取り方や組み方、そして実際に介入してからの手段というかたちで、一つの事例の中でいろんなタイミングを経て、こういう好事例に至ったということが分かったら、介入時等にも説明がしやすいと思います。また、一番大事になるのは、動物がいなくなってしまうからの本人への支援はそこで終了なのか、それともその後をちゃんとどこかの機関や支援者が受け継いで、その人を見守っていきながら地域として接触していくのかであり、その点もアフターフォローの中に盛り込んでいただければと思います。

○打越 ありがとうございます。私からも、一つだけガイドラインで考慮していただきたいことがあります。法律の話が何度も出ましたが、条例を各自治体で作ることに意義があるのではないかと考えています。多頭飼育の届出条例を作っている自治体がまだ少数派で、届出条例を作ったところで本人が話をしにくくとは限らないので作らないという声もよく聞かれるところですが、やはり条例は各自治体にとって個々の案件に入る前のルール作りであるので、今後条例を真剣に考えていってほしいと思います。そして、条例があれば、個々の飼い主は届出をしないかもしれませんが、例えば、民生委員や動物病院に多頭飼育の通報

を依頼するための根拠ができます。条例ができれば、管理の観点のみならず、連携すべき警察や弁護士、生活衛生担当課のごみ担当の職員、新聞配達や宅急便の人に対しても、「多頭飼育はこの地域では届出制となっている」と言えるようになり、情報探知を早くするのではないかと思います。また、条例を作るとなると、動物愛護担当部局だけでなく、生活保護、地域福祉、場合によっては生活衛生の担当部局にも声をかけて、検討会議を開くことになると思いますし、そこに弁護士や動物愛護ボランティア、社会福祉協議会の委員等も入るかもしれません。個々の案件が起きてからラウンドテーブルを作るのではなく、起きるまえに一度は各自治体で関係者が集まってほしいと思います。ガイドラインに法律の知識に関する項目がありますが、条例の意義についても入れ込んでいただきたいと思います。

他に委員から追加で意見等がなければ、次の議事に移ります。

(4) その他

○打越 議事4その他は、今日の総括といった感じになります。アンケートのことで、この検討会の進め方のことで、何か気がかりなことがあればご意見をいただければと思います。

なお、このデータの解析は、おそらく事務局だけでやりきれない量ではなく、岸委員のご協力や、私が少し手伝う等の必要があると思いますし、それについてざっくりと意見を交換できる機会が必要になってくると思います。先ほど、吉岩委員から、本当はもう一度自治体から意見や解釈を聞きたいというご意見がありましたが、情報を隠すためではなく、あえて非公開の検討会議が開けたらいいと思います。事務局が非公開の会議をすると勝手に決めてしまうと、何か情報を隠しているのではないかとという批判がSNS等に掲載といけません。むしろ本格的に情報を整理して、頭をフル回転させるような場の設定を、座長からのリクエストとして提案したいと思います。事務局の負担になるようなら急ぎませんが、そうすれば、吉岩委員がおっしゃっていたような「もう一度聞きいてみたい」ということを、その場で一気に集めることができるかと思った次第です。回答は今すぐにいただけなくて結構です。

委員から他にご意見がなければ、事務局の長田室長と、厚労省の神森さんからコメントをいただければと思います。

○長田 たくさんご意見をいただきありがとうございました。アンケートと骨子案についてご議論いただきましたが、まずアンケートについては、いくつかのクロス集計の視点をいただけたと思います。やはり飼育者の属性と、講じられている対策や自治体の課題認識の関係性等については、重点的にやっているといいと思っています。

Q2に関連する部分で、クロス集計をした方がいいのではないかとご指摘があったものの一部については、ステークホルダー全体について網羅的に記載していただくような項

目がなかったということもあり、クロス集計という形で整理するのは難しいのではないかと考えておりますが、あわせてご指摘があった課題解決に何が寄与したのかという部分については、今の資料では短冊状に切り裂いて一つ一つの事例が見えない形になっておりますが、グッドプラクティスをピックアップして、どういう対象者に対して、どういうステージで、どういう方法が効果的だったのかということをもう少し深掘りして、それをガイドラインのそれぞれの項目の中に入れ込んでいくというような見せ方ができないかと考えているところです。

また、自由記述については、個人情報保護の問題等、いろいろと整理しなければならないところがあるので、今回の検討会でお配りしたのは一部の抜粋になっておりますが、せっかく具体的な情報を多数いただいているので、どこかの段階でしっかりと整理をして、ウェブサイト等にもアップをして、どなたでも見られるという形に仕上げたいと思っておりますが、そこについては少しお時間をいただきたいと思っております。

もう少し掘り下げていろいろと分析的なことをというご指摘もありますが、ここから先、もう一度同じような悉皆的な調査を自治体にかけるというよりは、今回挙がってきた情報の中で、特に注目すべき部分について、より詳しい情報を個別に提供していただくという掘り下げ方のほうが、最終的なガイドラインの作成には寄与するのではないかと考えており、そのあたりは、引き続きアドバイスをいただきながら、作業の具体的方針を固めていきたいと思っております。特に今日のご指摘の中でも不妊去勢ができないことが一番大きな問題ではないかというご指摘もありました。この記述等を見ていると、不妊去勢に対して心理的な抵抗感が非常に強い人が沢山いて、説得や対話に応じないケースが少なからずあり、そこにまた所有権の壁があるということもあります。

それから、不妊去勢をしていくうえで、そのコストを誰が負担すべきなのかについても、大きな問題だと思っております。単純に不妊去勢の話だけではありませんが、コストの問題があるから行政が負担すればいいとか、枠組みがないので行政が作ればいいということではなく、やはり考え方としては、それぞれの自治体が自治体の実情に応じてとれる選択肢を提示していくということが重要だと思っております。それぞれの取組を行ううえで、行政に人的コストや予算的コストがかかっていきます。例えば、条例を作るには膨大な人的コストがかかりますし、個人が飼っている猫の不妊去勢を全額自治体の予算で負担するというのも大きなコストがかかるので、それぞれの選択肢が提示される中で、自治体が最も費用対効果の高い方法を選べるということが重要だと考えています。

ラウンドテーブルのようなものがある自治体とない自治体で、課題認識に違いがあるか等については、クロス集計等でも把握できると思っておりますので、まずはそこからやりたいと思っております。また、個人情報の整理は非常に重要だと思っております。おそらく、動物愛護部局よりも福祉部局の方が、普段からその問題にはふれていると思っておりますが、法的な整理はある程度詰まっている部分もあると思っておりますので、各自治体の方々が、別々に同じ苦勞をして、結局同じ所にたどり着くというようなことにならないように、既知の個人情報取扱に関する

行政の在り方について、多頭飼育問題に即したかたちで見せていくということも重要ではないかと思えます。

骨子に盛り込むべきことについては、概ねこれでいいのではないかというご意見をいただいたと思いますが、それから中身を作り上げていく段階で、構成等についてはまた事務局で整理をして、場合によってはまた組み直し等も考えるかもしれません。

最後に、やはり法律上の位置付けが非常に大事だということもありますので、それぞれの組織、それぞれのステークホルダーの役割や目的がちがうということもありますが、おそらく具体的なガイドラインを作っていくときに、おそらくそれぞれが自らの役割を少しはみ出して、お互いに協力し歩み寄っていくということが非常に重要なポイントになると思っており、それもまたアンケートの個別事例を事務局で分析する中で整理をしていきたいと思っています。よろしくお願いいたします。

○厚生労働省 本日は厚生労働省に関わる話もいくつかありましたが、どういうことができるのかについて、環境省と相談しながら検討していく必要があると考えています。今回、社会福祉施策と連携した多頭飼育対策ということで、連携そのものについて否定する人はいないと思いますが、やはり連携の仕方が大事と考えています。

打越座長から、生活保護の受給者が多いというご示唆もありましたが、そういった人については、佐藤委員がおっしゃったように、8050問題など、複合的な課題を抱えている人がいらっしゃる中で、アプローチの方法が一意に決まるわけではないと考えています。アンケートの中でも、福祉部局が多頭飼育の領域に介入することで、福祉に支障が出るというアンケート結果もあり、確かにタイミングやシチュエーションを間違えた連携をしてしまうと、全体的にうまくいかないということもあると思います。ですから、岸委員や吉岩委員もおっしゃっていたように、「こういう時にはこういうアプローチをして、このように上手くいきました」という事例を複数積み重ねることにより、各自治体の方々がそれを見ながら、自分たちの置かれている状況を踏まえて、応用したり組み合わせたりすることが必要だと考えました。

○打越 ありがとうございます。本来なら終了している時刻ですので、このぐらいで議事は取りまとめてよろしいでしょうか。議事進行にご協力いただき、ありがとうございました。それでは進行を事務局にお返ししたいと思います。

○事務局 委員の皆様におかれましては、活発な意欲溢れるご指摘、ご議論をいただき、誠にありがとうございました。また、打越座長におかれましては、円滑に議事を進行いただき、ありがとうございます。本日もいただいたご意見を踏まえて、宿題となっているアンケート調査結果の分析、また事業計画でも示しているヒアリング等を進めて参ります。

最後に事務連絡としまして、次回の検討会の予定ですが、2月中の開催を目標に準備を進

めていきたいと考えおります。また日程調整等ご協力お願いいたします。

以上をもちまして本日の検討会を閉会いたします。ありがとうございました。

以上