

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作成に向けた対応事項表（案）

ガイドライン骨子（案） （第4回検討会 資料3）	記載すべき事項・留意事項（検討会で出された意見）	主な材料	監修担当
全般	<ul style="list-style-type: none"> ・社会の問題・地域の課題として捉え、関係各部署がこの問題を共有する必要があることが伝わればいい。 ・社会的孤立の問題があり、単に行政が引き取ればよいというものでなく、殺処分云々に関しても非常にセンシティブな課題ということが広く構造的に理解されれば。 ・連携意識が芽生えるようなガイドラインにしてほしい。連携すれば解決が早まる事例を掲載する、数値として示すなど。 ・自治体の実情に応じて採用できるような選択肢を提示することが重要。例えば条例を作るには膨大な人的コストが、個人が飼っている猫の不妊去勢を自治体予算で負担するのも大きなコストがかかるので、各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ぶことが重要。 ・「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」という事例を複数掲載し、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。 ・インフォーマルな対応が、大きな解決の糸口になるということもあるのでは。 ・ガイドラインをどこに配布するかは重要。自治体のほか、環境省、厚生労働省、大学の研究者も助言するためのガイドラインになるとよい。 	アンケート調査 孤独社会に関する既存データ 地域包括支援の考え方	
はじめに（ガイドライン作成の経緯・目的）	<ul style="list-style-type: none"> ・平成24年の改正動物愛護管理法において、法目的に「人と動物の共生する社会」が規定されたことを受け、環境省では「人と動物が幸せに暮らす社会の実現プロジェクト（以下、プロジェクト）」を立ち上げた。 ・環境省では自治体と連携し、自治体に収容される犬猫の殺処分を減らすためのモデル事業を実施するなかで、全国の自治体動物愛護管理部局の共通課題として、不適正な多頭飼育（以下、多頭飼育）を抽出するとともに、対応にあたっては社会福祉部局と連携した施策展開が必要との問題意識が明らかとなった。 ・本ガイドラインでは、自治体の動物愛護管理部局等が、犬猫等の多頭飼育の現状、多頭飼育に至る背景・過程について理解し、社会福祉部局をはじめとした関係機関と連携して予防や解決に向けた取組を促進することを目的とする。 ・対応の促進にあたり、3つの観点（周辺的生活環境の改善、動物虐待の改善、飼い主への支援）をふまえることが重要である。 	検討会の開催要領 動物愛護管理法の改正事項	
1. 多頭飼育とは			

多頭飼育の定義・概念の整理	<ul style="list-style-type: none"> ・対応を進めるうえで定義を明確にすることは大事。共通で定義できる部分と、自治体によって地域性をふまえる部分はあるかもしれない。 ・動物のネグレクトについて、概念をきちんと理解してもらいたい。 ・セルフネグレクトについて、人間関係でトラブルがあり人間不信に陥ると、信頼先がない不安定な状態になり、ゴミに愛着を持っていく。一方で、動物に愛着を持っていくタイプもいる。 	動物愛護管理法に関する環境省の既存パンフレット・通知 セルフネグレクトに関する論文・書籍
多頭飼育問題の影響（生活環境、動物、飼い主への影響）		アンケート調査
多頭飼育者の特徴、タイプ分け	<ul style="list-style-type: none"> ・動物に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矛盾した行動がある。 ・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欲しい。 <p>【ごみ屋敷との比較】</p> <ul style="list-style-type: none"> ●相違点 <ul style="list-style-type: none"> ・物の集積と多頭飼育では、動物の命に関わる点で全く異なることを明示すべき。（例）ゴミであれば撤去すればよいが、動物の場合には命ということがあり、餌をやり続けなければならないなど、簡単に引き取ると簡単に言えない。 ・ゴミ屋敷では男性、多頭飼育では女性の方が多い。 ・ゴミ屋敷では、単に片付けられない・捨てられない人と、収集してため込む人がいる。後者の中には、多頭飼育を行う人はほとんど見かけない。 ●共通点 <ul style="list-style-type: none"> ・物を大事にしない。動物に対しても、飼った後にネグレクトする。 ・認知症や精神疾患では認知力・判断力が低下し、受理・伝達能力がある、助言勧告するときに責任能力を問えるかが難しく、精神的な鑑定をってもらうという順序を踏まないと対応ができない難しさがある。 ・強制撤去など、簡単に物を引き離すと、拒否が強くなったり、精神的な疾患等を持っている場合は病状を悪化させることがあり、解決方法は慎重に考えていく必要がある。 <p>【海外でいわれるアニマルホーダーとの比較】</p>	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホーダーに関する論文・書籍

	<ul style="list-style-type: none"> ・身体的虐待ではなくネグレクト傾向が多いなど、海外でいうアニマルホルダーの気質と一致する部分がある。 ・海外のアニマルホルダーの事例は能動的に集めている事例が多いと思われるが、日本の場合、受け身的な増え方をしている方が多くなっている。 ・欧米の事例では、近年まで強迫性障害や依存が関わると言われていたが、日本の場合、依存の問題（脳のネットワークの問題）ではなく、脳の一部が壊れているということに近いのでは。 	
多頭飼育が問題となる社会的背景	<ul style="list-style-type: none"> ・本人・行政・ボランティア団体等の社会的コストとして考えねばならない。 ・日本の生活保護の受給世帯の比率は2017年時点で1.7%に対して、多頭飼育者の受給率が20%つまり10倍多い。 ・個々のケースに関して「経済的に困窮している」についてあてはまる・ややあてはまるの合計が半数を超えている。不妊去勢手術ができないのは貧困の問題が大きい。 	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホルダーに関する論文・書籍
多頭飼育の発生構造等	<ul style="list-style-type: none"> ・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。死別や孤立においては、30～50代は子が親を失う、60～70代は配偶者を失う可能性がある。 ・多頭飼育は動物が自然に増えていくから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。 	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホルダーに関する論文・書籍
2. わが国における多頭飼育と対策の現状		
苦情の原因となる世帯数、世帯の飼育頭数ごとの内訳		アンケート調査
多頭飼育の登録・届出等の条例又は要綱等による制度の状況	<ul style="list-style-type: none"> ・条例の意義について記載して欲しい。条例を作るには、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。 	アンケート調査
多頭飼育問題の発覚パターンの特徴		アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホルダーに関する論文・書籍

多頭飼育問題の解決の難しさ	<ul style="list-style-type: none"> ・住居に入る壁、所有権の壁がある。 ・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く。 ・飼育者とコミュニケーションが取りづらい。 ・本人がSOSを出さない。 ・生活保護や社会的孤立の担当者からは、優先順位が違うと思われる。 ・ネグレクト状態の動物の救護方法の検討や、近隣住民の不安や苛立ちに対する誠実な対応、クレーム対応も、同時並行で考えていかなければいけない。 ・複合的な課題を抱えている人がいる中で、アプローチの方法が一意に決まるわけではない。 	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマル ホーダーに関する論文・書籍
3. 多頭飼育への対応（基本的事項）	<ul style="list-style-type: none"> ・物理的な面と心理的な面の両方からアプローチが必要 	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマル ホーダーに関する論文・書籍
3つの観点をふまえた基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・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重要なポイントになる。 ・大所高所からみれば地域福祉を支える大事な議論であり、幹部層が、大所高所からの目標を設定してくれるというのが大事。 ・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、福祉の問題として向き合って欲しい。 	地域包括支援の考え方 多頭飼育、ごみ屋敷に関する論文・書籍
適切な対応にあたって必要な獣医学的知識	<ul style="list-style-type: none"> ・家畜伝染病予防法ではブルセラ病に犬が含まれていないということで、法の定めがない。 ・猫では、コリネバクテリウム・ウルセランスという細菌感染症が問題で、人に感染し、亡くなる方もいる。多くは多頭飼育など衛生状態が悪い中で飼育されてい猫が原因。 	
適切な対応にあたって必要な法的知識	<ul style="list-style-type: none"> ・法的な裏付けは重要。どの法律にもとづき何ができるのかを明確にすること。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。 ・憲法には、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規定されている中で、人間の福祉や動物の愛護管理に関する法体系がどのようになっているのか、自治体が理解し、話せるようになることが普及啓発につながる。 	アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマル ホーダーに関する論文・書籍

<p>必要となる連携主体、主体ごとに連携可能な事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ボランティア、町内会、警察、弁護士との連携の大切さはいれるべき。 ・事案の探知にあたり、人の福祉の担当から、動物愛護管理の担当から、ボランティアから、獣医師からあがることもある。 ・セルフネグレクトでは窓が壊れている等修理すべきところを修理していない家が多い。割れた窓ガラスや床から侵入できる状態の家があるとリスクが高まるので、老朽家屋や空き家特措法との関係と重なってくる。 ・特に地域の草の根の情報が重要ということで、市町村の協力が不可欠。地域福祉は市町村が主役となっているので重要。 	<p>アンケート調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホルダーに関する論文・書籍</p>	
<p>4. 多頭飼育への対応（予防編）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・一つの事例の中でいろんなタイミングを経て、好事例に至ったということが分かるとよい。 	<p>ヒアリング調査</p>	
<p>多頭飼育に至るリスクファクター</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・不妊去勢手術できないことが一番多く指摘されている。1頭不妊去勢手術をしないだけでリスクが高いという認識が必要。 	<p>アンケート調査</p>	
<p>予防的な関わり・早期発見の重要性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・予防の観点は最も重要。 ・地域から孤立するなかで、経済的困窮と関係的困窮が問題を複雑化している事例が多く見られる。早期アプローチをどのように打っていくかが重要。 	<p>アンケート調査</p>	
<p>多頭飼育の情報探知・予防ネットワークシステム</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・民生委員は、ゴミ屋敷は地域包括支援センターに相談できるが、多頭飼育はどこに相談すればいいのかわからない。動物愛護団体や保健所等の機関があることの普及啓発は重要。 ・動物愛護管理法において、動物愛護の普及啓発については全ての地方公共団体の責務として掲げられており、多頭飼育問題は身近な基礎自治体からの情報が命となるので、一般的な市区町村の役割についても考えて欲しい。 ・子供等から臭いがすることなどをどう通報に繋げるか、窓口の整理も必要。 	<p>ヒアリング調査</p>	
<p>普及・啓発のための施策</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・人は孤立した時に危うくなるので、そのタイミングでパンフレット等を配れないか。 	<p>ケーススタディ、ヒアリング調査（川崎市、滋賀県など）</p>	
<p>取組事例紹介（川崎市）：効果的な予防策（早期発見・対応）のための連携</p>		<p>ケーススタディ（川崎市）</p>	
<p>取組事例紹介（長野県）：部署間の情報共有・連携に向けた体制構築の検討</p>		<p>ケーススタディ（長野県）</p>	

早期の情報探知により予防された事例		ヒアリング調査
普及啓発資料の例		ケーススタディ、ヒアリング調査（川崎市、滋賀県など）
5. 多頭飼育への対応（多頭飼育を発見した後の対応編）	<ul style="list-style-type: none"> ・解決事例を元に、解決に至るプロセス・キーポイントを時系列でまとめて欲しい。 ・行動変容が出来た解決しやすい事例に、どういう要素が関わってくるのかは重要。 ・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。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、予算の確保についても検討する必要がある。 ・中央に事例の知識を持っているチームを作って、どこかで問題が起これば、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。 	アンケート調査、ヒアリング調査
発見から対応に至るプロセス		アンケート調査、ヒアリング調査
多頭飼育者のタイプ分け、解決すべき事項の抽出	<ul style="list-style-type: none"> ・体力的な問題、精神的な課題など、その人のバックグラウンドごとの特徴を整理し、その特徴を元に対処の方法を示し、解決の系統立てをできないか。 ・若年の母子家庭や高齢者等の様々なタイプについて、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か見れば良い。 ・発達障害の人とそうでない人の抑止の仕方は違うので、どのように行動を抑えていくかを強調して入れ込むといい。 	アンケート調査、ヒアリング調査
関係機関との役割分担	<ul style="list-style-type: none"> ・各事例で連携した関係機関について、わかりやすく示して欲しい。高齢者の世帯であれば介護関係のケアマネ・ヘルパー・地域包括支援センター、精神疾患を抱えているのであれば保健師・医師など。 	アンケート調査、ヒアリング調査

<p>多頭飼育者とのコミュニケーションのポイント</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困と障害は福祉政策の基本。貧困と障害を問題として抱える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酷。 ・どうやってその人の心を動かし、応じてもらうのかということが非常に難しい問題で、動物部門の人だけでは成し得ない分野であり、福祉部門の人の支援が必要。 ・多頭飼育者の脳において、コミュニケーションや共感性の部分が壊れている可能性があり、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る。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。 	<p>アンケート調査、ヒアリング調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホーダーに関する論文・書籍</p>
<p>不妊去勢等のコストと負担の考え方、動物病院等との調整</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・動物愛護管理行政において、屋内飼養の徹底を指導してきたことをふまえ、屋内で適正飼養ができない人たちの不妊去勢手術問題を真剣に捉えていかなければ。 ・不妊去勢手術を執刀できる技術を持つ獣医師を確保しているのは都道府県・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ない。 ・動物を飼うのは自由で、皆が飼うわけでなく、公的資金を投入するのは難しい。診療行為を行う動物病院とどう分けていくか。 ・公共の福祉の観点から、地域住民の安全のために行政は公費を投入してでも介入してほしいと考える場合もあるのでは。 ・個々の動物病院で協力する場合、非常に安価な不妊去勢手術をボランティアでやっているが、一匹狼でやる場合には地元の獣医師会に関わっているとは限らないという場合がある。 	<p>ヒアリング調査</p>
<p>住居・飼養施設に関する対応</p>	<p>割れた窓ガラスや床から侵入できる状態の家があるとリスクが高まるので、老朽家屋や空き家特措法との関係と重なってくる。(再掲)</p>	<p>ヒアリング調査</p>
<p>所有権問題の考え方、所有権放棄の手順</p>		<p>ヒアリング調査(練馬区など)</p>

警察、医師等の専門家の介入	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・精神科の医師やアウトリーチしている事例がある。開業医含め、内科の医師はアウトリーチしている事例が多い。 	ヒアリング調査、大阪府獣医師会の取組事例	
社会福祉部局等との連携により解決に至った事例		ケーススタディ（新潟県） ヒアリング調査	
6. 多頭飼育への対応（アフターフォロー編）			
アフターフォローの重要性	<ul style="list-style-type: none"> ・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の整理は重要。 	ヒアリング調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホーダーに関する論文・書籍	
再発のメカニズム		ヒアリング調査 多頭飼育、ごみ屋敷、アニマルホーダーに関する論文・書籍	
アフターフォローの方法	<ul style="list-style-type: none"> ・精神科医やカウンセラーへのつなぎをするのか、保健師や生活保護のケースワーカーや民生委員とのつなぎをするのか、生活改善に向けた困窮者の自立支援法対応の部局につないでいるのかなど、バリエーションがあるので、整理すべき。 	ヒアリング調査	
継続飼養を認めるかどうかの判断		ヒアリング調査 多頭飼育、アニマルホーダーに関する論文・書籍	
再発防止のための取組事例		ヒアリング調査	
7. 自治体の取組事例（長野県、新潟県、川崎市 ほか）	<ul style="list-style-type: none"> ・上手くしくみを作っている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ヒアリング調査等により示して欲しい。 ・ゴミ屋敷の対応にあたり環境部局が福祉部局と連携し、その中に動物愛護管理部局も組み込まれているところの取組の事例があり、参考になる。 	ケーススタディ、ヒアリング調査（長野県、新潟県、川崎市、豊田市、京都市など）	

コラム	・職員が対応するうえでバーンアウトしやすいので、職員のメンタルの部分の対応や、どんな研修をすればよいか等も入れるといい。	
猫の繁殖能力	・猫やうさぎは交尾刺激で排卵するので受胎率が高く、多産であり、屋内で飼育できるという特徴がある。うさぎは一年中発情しており、猫は季節発情で発情を繰り返すので非常に増えやすい。	環境省の既存パンフレット
多頭飼育者のタイプ別対応のポイント	・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欲しい。（再掲）	アンケート調査
他部署間連携における個人情報の扱い・ルール作り	・個人情報について、ガイドラインでどの程度取り扱えるかは、厚生労働省の協力が必要。困窮の制度では、支援会議というスタイルがあり、そこでは情報共有が本人の同意なしに出来る。 ・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。	ヒアリング調査
動物愛護団体の対応の特徴、連携方策、留意点	・ボランティア団体にはノーキルを主張するが故に自治体を板挟みにさせてしまう人もいるが、一緒になって譲渡活動をしてくれる人、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が大ききようで、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。 ・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、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、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。	アンケート調査、ヒアリング調査
ホーダーについて	・ホーダーという気質を持たれているかどうかを評価したいのであれば、動物の遺体を冷蔵庫などに保管していたりするケースがホーダーには目立つ。または特定の動物に対して非常に執着心があるかなど、ここは特定の動物ということが大事なのですが、動物全般ではなく特定の動物、かなり好みの動物とそうでない動物というのが分かれるような気質を持たれる方がいる。	動物の虐待事例等調査報告書 (平成25年度、環境省)
海外におけるホーダーへの他機関連携による取組		インターネット調査、海外の機関へのヒアリング調査
社会福祉施策と連携したゴミ屋敷対策の事例		ゴミ屋敷に関する論文・書籍 ヒアリング調査（豊田市、京都市など）
衛生面の課題や対応	・動物由来感染症による人間の健康被害の対応として、ウイルスや原虫なども含めた健康管理、医療の分野の方にも関心を持って欲しい。	ヒアリング調査 多頭飼育、ゴミ屋敷、アニマルホーダーに関する論文・書籍
多頭飼育チェックシート		アンケート調査

英RSPCAによる動物の福祉評価表		英RSPCA動物福祉評価表	
英RSPCAの多頭飼育問題への対応状況（訴追からモニタリングへ）		英RSPCAへのヒアリング	
殺処分ゼロ、周辺的生活環境保全、適正譲渡の考え方	・殺処分ゼロを目指すので取組がしにくいということは、愛護と福祉がごちゃまぜになっている。動物の死体がある等は特徴的。	動物愛護管理基本指針、適正譲渡ガイドライン	
8. 参考資料集			
社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に係る用語集			
関連する法令の概要集			
自治体アンケート調査の結果の概要		アンケート調査	