

環境省
「人・動物・地域に向き合う多頭飼育対策ガイドライン」
多機関連携による多頭飼育問題対策推進シンポジウム

ガイドライン策定後の 評価に向き合う

(ガイドラインは策定されたけれども…)

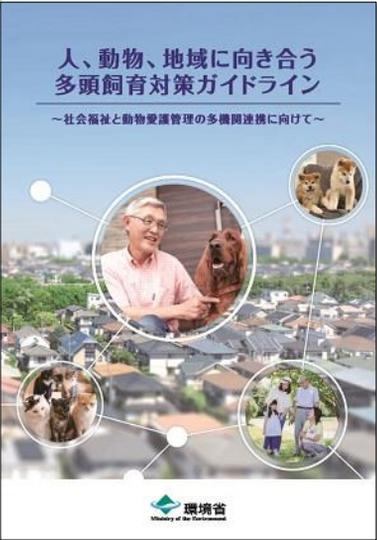


2022年3月3日 (木)
成城大学法学部 打越綾子

画：吉野由起子さんMIT

1

はじめに 多頭飼育対策ガイドラインについて



「人、動物、地域に向き合う多頭飼育対策ガイドライン」
2021年3月公表
(繁殖業や販売店等の業者ではなく)
**一般市民による過剰なペット飼育
による様々な悪影響について
背景と対応策をまとめた冊子**

背景：飼い主の経済的困窮や
社会的孤立等が複雑に
絡みあっている

対応策：**飼い主と動物の問題を
同時に考える**ために、
社会福祉など多分野の
多機関連携が必要である

2

1. ガイドライン策定後に届いた声

(1) ガイドライン策定への賛同、評価の声

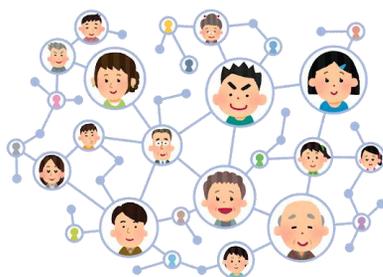
「自分の自治体では、福祉関係者と連携したり、情報共有を始めている」

「福祉関係者が飼い主を説得して役割分担を説明してくれた」

「一般市の担当者が動き出してくれるようになった」

「行政が多頭飼育対策の補助金を出す仕組みを考えてくれている」

「飼い主に憤るだけでなく、支援が必要だと考えるようになった」



3

1. ガイドライン策定後に届いた声

(2) 不満・嘆息・クレームも…

① 動物愛護管理行政の担当職員

「ボランティアが動物のことしか考えていない」

「福祉関係者の厚みの前に、その輪には入れない」

「不適正飼養の個人のために、行政が公的資金を用いることが可能なのか？」

「他の業務も多数あるのに獣医師職員は不足している。対応できるわけではない」

「殺処分ゼロの圧力が強くて、保護・譲渡なんてできない」

② 動物愛護ボランティア

「担当職員の姿勢が変わらない」

「福祉関係者が動物のことを理解してない」

「動物救護や不妊去勢手術がボランティアの負担・持ち出しになっている」

「担当者によって温度差がある」

「ガイドラインが作られても、現場の苦労は報われない」



4

1. ガイドライン策定後に届いた声

(2) 不満・嘆息・クレームも…

③動物関係の専門家やSNSの主張

「アニマルホーダーには、所有権剥奪の仕組みを作るべき！」

「多頭飼育は虐待。警察に通報を、検察に告発を！」

「必ず再発するから飼育禁止命令を！」

- ・地道に成果を出し始める自治体もあれば、多機関・多職種連携どころか、嘆きや不満による不協和音の自治体も
(ガイドライン一つで変わらないのは分かっている、難題であるからこそ)
↓
- ・ガイドライン策定とは何であったのかを改めて考える
ガイドラインの【冊子】
全国調査や検討会の議論の流れなどの【プロセス】
策定後の環境省・厚生労働省による全国への【通知】

5

2. 検討会設置に至る経緯

(1) 検討会での議論が始まる**以前の状況**

- ・保健所の動物愛護管理行政の担当者だけで、時に担当者一人で孤立して悩む (…当事者の入院や転居、自分の人事異動を待つ…)
- ・先送りされて動物の数が増え、近隣住民は騒音や悪臭に悩み、ギスギスした地域社会に (現地に指導に行くと、住民から非難される…)
- ・立ち入り検査できず、入ってみれば糞尿だらけ (ミルフィーユ状態) 動物の死体や人獣共通感染症も発生
- ・崩壊状態がメディアで報じられ、自治体への非難が集まり、全国区レベルで炎上する
(なぜうちの自治体で、なぜ自分が担当の時に…)
- ・ボランティア団体が必死になるもコストと労力で疲弊するばかり…



6

2. 検討会設置に至る経緯

(2) 検討会の立ち上げまで

- ・環境省の本格的な政策課題になるまでに長い年月があった
- ・1990年代～2000年代初め

各地で大規模な犬の多頭飼育崩壊が露呈

cf.) 当時の猫問題：外飼い猫・野良猫が多い

餌やり問題&殺処分が問題に

犬には登録や狂犬病予防接種の義務あり→飼い主が明確

ブリーダーなどの業者への対応が、ほぼ野放し状態

- ・2011年「人と動物の関係学会」で本格的なシンポジウム

飼い主の心理特性に踏み込み、精神科医による報告も

- ・2010年～2012年 動愛法改正論議の主要議題にはならず
動物取扱業の規制強化がメイン+自治体の引き取り問題
東日本大震災、原発事故によるペット置き去り事案

7

2. 検討会設置に至る経緯

(2) 検討会の立ち上げまで

- ・2012年 動物愛護管理法改正

動物取扱業者への規制強化と自治体の引き取り拒否条項

- ・2014年 人と動物が幸せに暮らす社会の実現プロジェクト

犬や猫の殺処分を減らすべく、多くの人々の期待を背負う

ただし、殺処分ゼロ・引き取り拒否=多頭飼育ジレンマへ

- ・2017年頃～ 自治体からの悩みの声が拡大

室内飼育が定着する中、猫の多頭飼育問題が急速に拡大

→環境省の自治体研修会のグループワークのメニューに

しかし、次期動愛法改正に向けては、他の話題が中心

= 週齢規制、飼養基準、虐待への罰則強化がメイン

考えてみれば、多頭飼育問題は、より複雑な課題

行政=公権力=法律による規制で解決できる問題ではない

8

2. 検討会設置に至る経緯

(3) 検討会の立ち上げ

- ・2018年 環境省が本格的に多頭飼育問題に着手
自治体の担当者同士の多頭飼育問題の懇談会を開催
某県の動物部門・福祉部門の連携勉強会の充実
全動協大阪大会で多頭飼育問題が基調講演の議題に
多頭飼育対策の検討会を環境省で設置することが決定

9

2. 検討会設置に至る経緯

(4) 社会福祉施策との連携が本格的な論点に

- ・福祉関係者の理解と協力を得るには人間の支援が大切
動物愛護管理行政と福祉行政の連携は可能なのか？
- ・社会福祉制度、福祉関係者の知見や苦労を理解する責務
100世帯を見回るケースワーカー
自殺・暴力・児童虐待・心中等と隣り合わせの緊張感
- ・2019年2月 衆議院予算委員会
環境大臣・厚生労働省大臣官房審議官の足並み揃えた答弁
- ・厚生労働省と環境省の連携が漸く実現することに
=社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討

10

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

- (1) 全国が多頭飼育事例調査の設計・実施・解析について
- 多頭飼育対策は、政策立案の前提が成立していなかった
特定の事例を想定した**イメージ論**や**批判論**が先行
各地で集められる情報は、**それぞれの現場の断片的な情報**
個別事例に基づく情報ならではの難しさ
= **公表しにくい特殊事情も多く、個人情報保護が必要**
→ **全国的な数値データで数量解析や類型化をできないか？**
 - アンケートの設計と解析の裏方作業
予め質問項目を定めて評価する手法について何度も検討
例) 短時間のうちに同じ話を何度も繰り返している
読み書きや計算に困難を伴う
身体的な病気や筋力・歩行の弱さが見られる
殺処分を恐れている、繁殖業に従事したことがある

11

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

- (1) 全国的多頭飼育事例調査の設計・実施・解析について

【選択肢】
5. あてはまる 4. ややあてはまる 3. どちらとも言えない 2. あまりあてはまらない 1. あてはまらない

項目	視点	No	内容	回答欄
1	住宅内の衛生状態	1	室内で悪臭がする(した)	
		2	屋外まで悪臭がする(した)	
		3	室内で害虫が発生している(いた)	
		4	屋外まで害虫が発生している(いた)	
		5	食べ物やゴミが放置されている(いた)	
		6	排泄物や排泄物で汚れた衣類や物が放置されている(いた)	
		7	家屋内にカビが発生している(いた)	
		8	窓が壊れているなど修理すべき箇所を修繕していない(いなかった)	
		9	ごみ置き場から物をためこむ、あるいは外から捨ってくる(きた)	
2	飼育者自身の衛生状態	10	髪・髭・つめが伸び放題である(あった)	
		11	身体から悪臭がする(した)	
		12	全裸に近い状態である(いた)	
3	保健医療福祉サービスの利用状況	13	ポロポロの衣類を着用している(いた)	
		14	必要な医療の提供を拒否する(した)	
4	他人との関わりを拒否する(した)	15	必要な保健・福祉サービスを拒否する(した)	
		16	他人との関わりを拒否する(した)	
5	金銭・財産管理能力	17	近隣住民との関わりがない(なかった)	
		18	近隣住民との間でトラブル・苦情が発生している(いた)	
		19	金銭の適切な使い方ができない(なかった)	
		20	ライフライン(ガス 水道 電気)が 一部又は全部途切れている(いた)	

12

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(1) 全国の多頭飼育事例調査の設計・実施・解析について

(4) 動物の様子

1) 以下の各項目に対する内容について、当てはまるものを以下の選択肢から1つ選んで、各回答欄に記入してください。

【選択肢】

5. あてはまる 4. ややあてはまる 3. どちらとも言えない 2. あまりあてはまらない 1. あてはまらない

項目	視点	No	内容	回答欄
1	動物の飼育の状況	1	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(いた)	
		2	狭いケージに収容している(いた)	
		3	家屋内・敷地内では放し飼いにしている(いた)	
		4	糞尿を適切に片付けていない(いなかった)	
		5	室内に動物が適切な管理がなされないまま置き去りにされている(いた)	
		6	不妊去勢手術を行っていない動物がいる(いた)	
		7	動物の栄養状態が悪い(悪かった)	
2	動物の衛生状態	8	皮膚炎や病気の疑いがある(あった)	
		9	動物に寄生虫が寄生している疑いがある(あった)	
		10	感染症に罹患した動物がいる(いた)	
		11	狂犬病予防接種の記録がない(なかった)※1	

※1:犬のみご回答ください。

13

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(1) 全国の多頭飼育事例調査の設計・実施・解析について

- ・全国385事例、単純集計+自由記述で300頁に及ぶ情報量
 - 飼い主の特徴（年齢や性別や貧困、言動や生活状況）
 - 飼育されている動物の状況（健康、不妊去勢手術）
 - 家族・親戚や、近隣・行政・ボランティアとの関係性
 - 行政部局、福祉関係者、ボランティア、自治会等の課題
 - ・因子分析 多数の項目から全体の傾向を抽出する解析手法
 - 多頭飼育者に該当する7つの因子を抽出
 - 1)不衛生、2)認知機能や身体能力の低下による自立困難、3)貧困
 - 4)周辺への暴力、5)動物への固執、6)公的サービス拒否、
 - 7)アルコール等への依存
- 印象論ではなく、社会科学的なデータとして明示された

14

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(2) 検討会での議論について

- ・ **予防と早期発見の強調**

問題が大きくなってからの対応では一層困難になるというメッセージを積極的に出す

- ・ **飼い主の孤立感とアフターフォロー**

動物を取り上げ多頭飼育状態が解消したら終わりではない動物の問題としてだけでなく地域の課題として位置づける

- ・ **毅然とした対応の必要性と注意喚起**

暴力や暴言のリスク

後になってから被害者意識を募らせる
飼い主もいる



15

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(2) 検討会での議論について

- ・ **不妊去勢手術の問題**

予防策としては言うまでもなく、既に多頭状態でも必須次々と繁殖するのを放置することなく喫緊の対応が必要
ただし、**未実施は飼い主の経済的事情が原因のことも多い**
手術費用等のコストは、早い段階なら少なく済むが…
(しかし、どうやって資金を捻出するか?)

- ・ **動物を引き取った後の取り扱いや飼育場所について**

殺処分と聞けば、飼い主が手放さない

全て譲渡すると約束すれば行政かボランティアが疲弊
→ケース・バイ・ケース

→ **関係者の平時のコミュニケーションと信頼関係が前提**

(多頭飼育問題に限らず、自治体ごとに動物愛護管理行政に関わる多様な関係者が集まる定期的な議論の場の必要性?)

16

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(3) ガイドライン執筆時の葛藤

- ・全国区を見渡して政策を論じることの難しさ
- ・こういう課題がある、こうすべきと明確に書きにくい
- ・どうしても、自治体によって地域によって、体制が異なる

動物行政の所属部門（公衆衛生、自然環境、その他）
 保健所・愛護センターの設置状況、役割分担
 そもそも自治体の面積、支所間の距離
 地域住民のカラー（都市的か、農村的か）
 動物救護のボランティア団体、譲渡団体の数
 地元獣医師会の社会問題に対する積極性
 社会福祉部門との関係（都道府県と市では異なる）



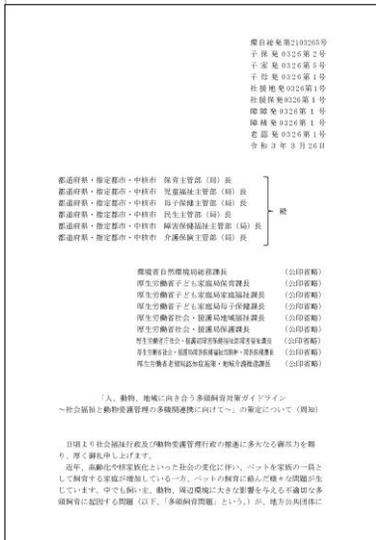
- ・各自治体の強み・弱みを前提に個々でカスタマイズしてもらわざるを得ない

17

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

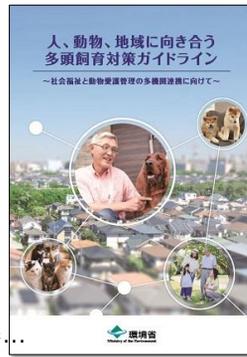
(4) 環境省と厚生労働省の連名通知（2021年3月26日）

- ・都道府県・政令市・中核市宛て
- ・さらなる周知への書き添え
 都道府県から一般市区町村へ
 外部の社会福祉関係者への周知



文書の鑑文
 宛先と発出者
 がすごい数！

というわけで…



18

3. ガイドライン策定プロセスを振り返る

(5) ガイドライン（冊子・プロセス・通知）がなかったら…

- ・高齢者世帯は加速度的に増え、格差社会・孤立社会・ストレス社会で問題事例は急増（2025年には認知症患者700万人の予測）
- ・厚労省通知なし→動物行政の担当者のみが関わる状況のまま
（福祉関係者の協力は散発的で、飼い主の説得は進まず、対応が後手になりがち…）
- ・検討会の議論もデータもなし→動物愛護団体から、虐待の非難、所有権剥奪、告発等の署名活動が広がる
- ・動物愛護管理法で所有権剥奪の仕組みを作るべく議論が炎上する？
しかし、自治体で運用不可、大混乱…
（人権擁護の観点から反撃を受け、首長も議会も動けない…）
- ・多数の死体を含む劣悪な多頭飼育事例が増え、保護団体も、現時点以上に深刻な多頭飼育状態に…



19

4. 策定後の評価に向き合う（個人的見解）

(1) 動物愛護管理行政の担当職員

「ボランティアが動物のことしか考えていない」
 「福祉関係者の厚みの前に、その輪には入れない」
 「不適正飼養の個人のために、行政が公的資金を用いることが可能なのか？」
 「他の業務も多数あるのに獣医師職員は不足している。対応できるわけではない」
 「殺処分ゼロの圧力が強くて、保護・譲渡なんてできない」

- ・ボランティア団体と正面から向き合って説得・説明した？
- ・そもそも行政組織としての活動方針を明示的に議論し、職員全体で共有しているか？
（時代とともに、議員や他職種の職員、社会の価値観は不断に変わっていきます…）
- ・多機関連携は、時間も精神的負担も掛かりますが…。
（私にとっては、やはり公務員こそ一番信頼している方々です。日々お疲れ様です）
- ・各自治体で、まず多職種での勉強会をお願いしたい
多職種連携は公務員としての視野も広げ、市区町村との連携の契機

20

4. 策定後の評価に向き合う（個人的見解）

(2) 動物愛護ボランティア

「担当職員の姿勢が変わらない」「福祉関係者が動物のことを理解していない」
「動物救護や不妊去勢手術がボランティアの負担・持ち出しになっている」
「担当者によって温度差がある」
「ガイドラインが作られても、現場の苦労は報われない」

- ・ 行政の活動原理をどこまで理解できているか？
 首長、議会、総務、財政…予算や意思決定の流れを理解？
 具体的な業務を担うのは力弱い一人の公務員でしかない
 (ちなみに、私たちは誰でも、行政施策に様々なところで支えられています…)
- ・ 福祉関係者と動物関係者とは、鏡のような関係
- ・ 費用の件は、ずっと悩ましく思っているところ…
 地域社会の課題として市区町村が認知すると状況が好転
- ・ 行政職員ごとの温度差、意欲の落差は…確かにある！
- ・ それでもボランティアは「周りに感謝」の心意気が肝心

21

4. 策定後の評価に向き合う（個人的見解）

(3) 動物関係の専門家やSNSの主張

「アニマルホーダーには、やはり所有権剥奪の仕組みを作るべき！」
「多頭飼育は虐待。警察に通報を、検察に告発を！」
「必ず再発するから飼育禁止命令を！」

- ・ 抜本的な法制度の改正は可能か？ (おそらく厳しい…)
- ・ このまま数年間、制度改正を待つとしたら…
 どれだけ高齢化・孤立・格差が進むだろうか？
 どれだけ多頭飼育問題が先送り&大量発生するか？
 むしろ早期発見で問題の萌芽を察知する方が犠牲は少ない
 ↓
- ・ 予防と早期発見、地域課題としての重要性を訴える
 ガイドラインの方向性に、ご理解をいただきたい…

22

おわりに

- 様々な嘆きや不満の吐露は、難しい課題であるからこそ…
- しかし、**嘆きや不満の数だけ、この問題に向き合う人々がいる**
→一定の時間は掛かるにせよ、**共通認識の構築**を目指していく
- 多機関・多職種連携においては…
異なる立場に理解を示す人が周囲の信頼と協力を得て、最終的には大きな成果を得るもの
→人と人との穏やかな関係の先に**動物との共生が実現していく**

