

# 多頭飼育崩壊への自治体の法的アプローチ

日本都市センター研究員補（上智大学大学院法学研究科博士後期課程） 箕輪さくら

いわゆる犬屋敷や猫屋敷のように、「多数の動物を飼育し、適切な飼育管理ができなくなった結果、汚物の堆積等の極めて不衛生な生活環境の悪化を引き起こしている状態」を、「多頭飼育崩壊」という。ひとたび発生すると、多頭飼育崩壊は、自治体の大きな負担となる問題である。

本稿では、多頭飼育崩壊によって引き起こされる生活環境への影響に対して、自治体がとりうる法的アプローチの可能性を示す。

## 1 多頭飼育崩壊という問題

### (1) 多頭飼育崩壊とはなにか

「空前のペットブーム」と言われてから久しい。現在、人と暮らしを共にする犬、および猫は全国に約1,844万6,000頭いると推定されている<sup>1</sup>。ペットとの暮らしは、ひとつの生活形態として確立している。「ペットブーム」という一過性の現象としてとらえるのは、もはや不適切であろう。

ペットの存在は、人々に癒しや他者とのつながりをもたらす。しかしその反面、ペットとの関わり方次第では、トラブルの引金にもなる。実際、ペットに起因するトラブルは増加・多様化しており、法的対応を考えなければ

ならない段階にきている。

本稿では、そうした法的対応が必要と考えられるペット起因のトラブルの中でも、「多頭飼育崩壊」をとりあげる。「多頭飼育崩壊」という言葉には、確立した定義はない。ここではさしあたり、「多数の動物を飼育し、適切な飼育管理ができなくなった結果、汚物の堆積等の極めて不衛生な生活環境の悪化を引き起こしている状態」と定義しておきたい。具体的には、次のような事例がある。

#### 事例1 市営住宅における多頭飼育崩壊<sup>2</sup>

本件は、神戸市東灘区内の市営住宅（3DK、約60㎡）の一室で発生した。当該居室

1 一般社団法人ペットフード協会『平成29年（2017年）全国犬猫飼育実態調査』（<http://www.petfood.or.jp/topics/img/171225.pdf>）。内訳は、犬892万頭、猫952万6,000頭である。2013年から2017年の4年間を見ると、犬は1,026万頭から年々減少傾向にあるが、猫は930～950万頭を維持している。

2 朝日新聞2017年10月30日夕刊、毎日新聞2017年10月30日夕刊。筆者の調べたところによると、本件の費用請求は現在も継続中である。

には、40代女性が2人の子どもと入居していた。市営住宅ではペットの飼育が禁止されているが、女性は賃貸契約に違反して猫を飼い、2015年頃から悪臭等の苦情が出るようになった。市は繰り返し改善指導を行ったが、女性が従わなかったため、2016年10月に部屋の明け渡しを求めて神戸地裁に提訴した。2017年1月に訴えを認容する判決が確定し、同年4月、強制執行により女性は退去させられた。

室内には猫が53頭いた他、複数の死骸があり、糞尿が堆積し、死骸から虫がわくなど非常に不衛生な状況だった。周辺にも、悪臭、大量のハエの発生、糞尿の漏れ（階下住民）などの被害がでた。修繕や消臭・消毒などにかかった費用は約1,000万円にのぼり、市は女性に対して費用を請求中である。なお、猫はボランティアによって保護された。

## 事例2 元ブリーダーによる多頭飼育崩壊<sup>3</sup>

本件は、大阪府和泉市の木造2階建ての戸建て住宅で発生した。居住していた女性は、2007年ころから犬を自宅で繁殖させ、インターネットで販売していた。周辺住民からの悪臭等の苦情を受け、府は「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動物愛護管理法」という。）にもとづく動物取扱業者に対する立入検査を繰り返したが改善がなかった。2012年、大阪府警は女性を動物愛護管理法及び狂犬病予防法違反の疑いで逮捕した（逮捕時はすでに動物取扱業を廃業しており、業規制の対象

ではなかった）。自宅にいた161頭の小型犬は、証拠品として押収され、府の施設等で保管された。その後、女性が犬の所有権を放棄したため、犬は新たな飼い主に譲渡された。

## (2) 多頭飼育崩壊問題の特徴

まずは、自治体へのヒアリングや新聞報道をふまえ、多頭飼育崩壊問題の特徴を確認する。多頭飼育崩壊のほとんどは、悪臭や害虫の発生、鳴き声などの周辺生活環境の悪化に伴う苦情や、動物虐待を疑う通報など、第三者からの指摘によって発覚する。対応に当たるのは、環境担当部局や動物愛護担当部局が多いようである<sup>4</sup>。

原因動物は、犬、猫がほとんどである。まれに鳥類（鶏・インコなど）や小動物（うさぎ・はりねずみなど）も確認されている。本稿では、基本的に犬・猫に関する多頭飼育崩壊を前提として議論を進める。

多頭飼育崩壊の原因者は、①動物を営利目的で飼養している者、②非営利目的で飼養している者に大別できる。動物を営利目的で飼養している者とは、例えば、繁殖業者や小売業者、動物を扱ったイベント業者である。こうした業者は、第一種動物取扱業者として動物愛護管理法の規制の下におかれているため、本稿では検討の対象から外す。

動物を非営利目的で飼養している者とは、動物愛護団体や、個人ボランティア、一般の飼い主である。行政による殺処分を避けたい

3 朝日新聞 2012年12月6日朝刊。

4 事案に応じて問題の端緒となる部署、対応に当たる部署は変わってくる。例えば前述の神戸市東灘区の事案は市営住宅で発生したため、市営住宅の管理を行う部署が対応した。その他、ケアワーカーや保健師などが異変を察知することもある。

がために管理能力を超えた動物を引き取った結果、多頭飼育崩壊に至る場合や、繁殖制限を行わずに動物を複数飼育し、意図しない繁殖により飼育頭数が増える場合がある<sup>5</sup>。

多頭飼育崩壊により発生する影響は、悪臭や害虫の発生などの周辺生活環境への支障、原因物でもある動物の愛護レベルの低下、そして原因者自身の福祉レベルの悪化と多様である。本稿では、周辺生活環境への影響に絞って検討する。

多頭飼育崩壊による生活環境への支障は、ごみ屋敷に関する問題と極めて類似した特徴をもつ。しかし、決定的な相違点は、ためこむ物品が「静物」ではなく「動物」という点である。動物からは、排せつ物や死骸が発生するため、より不衛生な状態になり、周囲への影響も大きい<sup>6</sup>。また、繁殖制限措置を適切に行っていなければ、繁殖により自発的に数が増加する。個々の個体が、毎日排せつ物

等を生じさせるため、生活環境が加速度的に悪化する。問題が長期化した場合の影響が、ごみ屋敷と比べても一段と深刻で、早期解決の必要性が極めて高い。一方で動物は、動物愛護管理法において「命あるもの」とされており、法的保護の対象となっている。そのため、取扱いには、一定の配慮が必要となる。

## 2 現行法による対応

多頭飼育については、「化製場等に関する法律」（以下、「化製場法」という。）において、指定地域における許可制がとられている。また、多頭飼育崩壊発生後の措置として、動物愛護管理法に改善勧告・命令に関する規定がおかれている<sup>7</sup>。

### (1) 指定地域における多頭飼育の許可制（化製場法）

化製場法は、規制権限を都道府県知事又は

5 問題が深刻化する背景には、原因者の飼育管理に関する知識の欠如だけでなく、原因者が抱える精神疾患や社会的孤立等の問題が関係している疑いが強い。根本的な解決には「動物」「生活環境」の問題であると同時に、人の「福祉」の問題であると捉える視点が重要である。

なお、多頭飼育崩壊やごみ屋敷のように、動物を含めた物品を過剰にためこむ者については、「ためこみ症（障害）（Hoarding Disorder）」という疾患（障害）が疑われるという指摘がある。しかしながら、医学的には、ためこみ症以外にも、自閉症スペクトラムや認知症等ためこみ（hoarding）が行われる可能性は存在している。American Psychiatric Association 編（高橋三郎・大野裕監訳）『DSM-5 精神疾患の診断・統計マニュアル』（医学書院、2014年）245-249頁参照。診断基準についての詳細は、American Psychiatric Association 編（高橋三郎監訳）『DSM-5 ガイドブッカー—診断基準を使いこなすための指針』（医学書院、2016年）137-139頁参照。

動物を対象とするためこみは、研究が十分でなく、原因や治療法も明らかとなっていない点が多い。ためこみ症への認知行動療法的アプローチの解説書では、研究の不十分さを理由に動物のためこみへは非対応であると明記されている。ゲイル・ステイケティ—＝ランディ・O・フロスト（五十嵐透子訳）『ホーディングへの適切な理解と対応 認知行動療法的アプローチ セラピストガイド』（金子書房、2013年）4頁参照。

多頭飼育崩壊問題の文脈では、原因者を、「アニマルホーダー」（動物をため込む者）と呼びすべての者が1つの疾患（障害）であるかのようにパッケージ化する傾向が見受けられる。そうした原因者を「アニマルホーダー」という言葉に閉じ込める考えは、原因者の多様性を覆い隠し、問題を悪化させる危険性をはらんでいる。

6 向井馨一郎＝松永寿人「ためこみ症（特集 DSM-5 の新機軸と課題（1）新たに登場した病名）」臨床精神医学 45 巻 2 号（2016年）187頁以下・190頁参照。

7 その他、多頭飼育崩壊への対応の中で、狂犬病予防法が適用される場合がある。狂犬病予防法は、犬の所有者に対して、市町村への登録と年1回の狂犬病予防注射の接種義務を課している（4条1項、5条）。これに反した場合、未登録犬及び予防接種未接種犬は、都道府県知事によって任命された狂犬病予防員により抑留される（6条）。予防員は、一定の状況下で当該犬を処分できる。狂犬病予防法は、あくまでも狂犬病の発生予防を目的とした法律であり、生活環境全般を保護しているわけではない点に注意が必要である。また、抑留された犬の所有権に関する規定はおかれていない。抑留した犬を譲渡処分とする場合、犬の所有権を移転させるには、所有者が所有権放棄の意思を表示する必要がある。

保健所設置市の長に与えている。指定された種類の動物を、指定地域内で多頭飼育・収容するためには、都道府県知事又は保健所設置市の長の許可を要する（9条）。多頭飼育に対する事前規制であり、多頭飼育崩壊による公衆衛生への被害を防止する未然防止アプローチである。

対象地域の指定、許可基準である飼養施設の構造に関する公衆衛生上の基準、許可を要する飼育頭数は、都道府県が条例により定める。許可を要する動物の種類は、施行令で列挙されている。そこには、犬が含まれているが、猫は含まれていない<sup>8</sup>（化製場法施行令1条）。ただし、公衆衛生上の配慮が必要と考えられる動物であれば、都道府県条例によって追加が可能と明示されており（同1条9号）、猫についても適用の余地はある。

違反者には、1年以下の懲役又は3万円以下の罰金が科せられる（10条3号）。犬の多頭飼育に関する検挙事案は存在するが、その数は極めて少ない。

## (2) 多頭飼育を起因とした生活環境被害に対する改善勧告・命令（動物愛護管理法）

動物愛護管理法25条は、多頭飼育に起因する問題への対応を定めている。1、2項は生活環境への被害について、3項は動物虐待が疑われる事態について規定している。以下、1項、2項について詳しくみていく。

1項は、多頭飼育に起因して周辺生活環境

を損なう事態が生じている場合、都道府県知事及び指定都市の長は、当該事態の除去のために必要な措置をとるよう勧告できるとしている。勧告に従わない場合は、25条2項にもとづく改善命令を発することができる。これらは、多頭飼育崩壊による生活環境への被害発生後の対応を規定した、事後対応アプローチと位置付けられる。

25条1項の「周辺の生活環境が損なわれている事態」とは、鳴き声などの騒音、悪臭、毛の飛散、はえ等の衛生動物の発生により周辺地域の住民の日常生活に著しい支障を及ぼし、その支障が複数の周辺住民による苦情などから周辺住民の間で共通認識となっていると認められる事態、と定められている（施行規則12条）。25条1項にもとづく改善勧告の発動要件を整理すると、①多数の動物の飼養、②多数の動物の飼養に起因する生活環境被害の発生、③周辺住民の日常生活への著しい支障、④複数の周辺住民間における生活支障への共通認識の存在、となる。25条2項命令の発動要件は、25条1項勧告への不服従である。この命令に違反すると、50万円以下の罰金が科せられる（46条の2）。2008年～2016年までの運用実績は、25条1項にもとづく勧告9件、25条2項にもとづく命令2件であった<sup>9</sup>。

改善命令の内容が財産（物）に対する代替的作為義務である場合、命令内容が不履行かつ他の手段による履行確保が困難で、その不

8 現在対象となっている動物は、犬の他、牛、馬、豚、めん羊、やぎ、30日未満のひなを除く鶏、あひるである。ペット用のポニー、ミニブタなども対象となる。

9 環境省「動物愛護管理をめぐる主な課題への対応について」（第48回中央環境審議会動物愛護部会2018年7月4日配布資料2）41頁参照。



履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、行政代執行が考えられる（行政代執行法2条）<sup>10</sup>。例えば、糞尿、死骸等の除去や繁殖制限措置（不妊去勢手術）の実施については、命令不履行の場合に、代執行が許容されるであろう。一方、動物への接し方など飼育方法の改善を具体的に命令している場合は、命令内容が代替的作為義務とは言えず、代執行はできないと考えられる。

### (3) 一般市区町村による法制度の利用

化製場法に基づく指定地域における多頭飼育の許可制は、対象地域の指定、許可基準や対象動物の種類・数の設定など、法律実施内容の多くを条例に任せている。この条例は都道府県及び保健所設置市が制定する必要があり、許可権限も都道府県及び保健所設置市に限定されている。動物愛護法上の措置も、25条に係る権限を持つのは都道府県及び指定都市である。

住民との近接性から、一般市区町村には、多頭飼育崩壊の情報が入りやすいと思われる。一般市区町村がこれらの法制度を活用するためには、対応を都道府県に要請するか、事務処理特例制度による権限の移譲を受ける必要がある。筆者の調べによると、化製場法9条関連では15県、動物愛護管理法25条1、2項関連では23県が事務処理特例制度を利用している。

例えば、化製場法9条1項について、岩手県では、許可権限のみを市町村に移譲している。これに対して、山形県では、許可権限の

みならず、地域指定権限も市町村に移している。動物愛護管理法25条との関連では、滋賀県が、特徴的な対応をしている。滋賀県は、25条1、2項で規定する権限を市町に、3項で規定する権限を大津市に移譲している。これにより、滋賀県では、多頭飼育崩壊による生活環境被害については、全市町が勧告・命令権限を有する。

同じ条項に規定された権限でも、必要に応じて権限の一部を市区町村に移すことは可能である。自治体の能力や規模に応じた権限の移譲によって、法的対応の可能性は拡がると考えられる。

### (4) 現行法による対応の限界

ここまで化製場法と動物愛護管理法にもとづく措置をみてきたが、それぞれの法制度には問題もある。化製場法にもとづく多頭飼育規制では、9条2項において、当該施設の構造設備が条例で設定された公衆衛生上必要な基準に適合している場合は、許可を与えなければならないとしている。

そもそも化製場法は、化製場又は死亡獣畜取扱場を規制する法律である。9条許可は、例外的に規制対象を広く設定しているが、ここでの飼育はペットのように同一個体を終生飼養することを念頭に置いているのではないと考えられる。

法の趣旨を踏まえると、自治体が法律実施条例を制定するにあたって、施設管理者の適性や経済状況に関する基準のような、施設運用の継続性を確保するための基準を設定する

10 北村喜宣・須藤陽子・中原茂樹・宇那木正寛『行政代執行の理論と実践』（ぎょうせい、2015年）13-14、18-19頁参照。

ことは認められないであろう。

他方、動物愛護法 25 条 1 項、2 項に関しては、立入り等の行政調査やその実施を確保する規定がない。この点、25 条 1 項、2 項が外観調査によって当該事態が生じていると判断できる場合にのみ発動を認めているとも考えられる。しかしその場合でも、生じている事態が「多数の動物の飼養又は保管」に起因しているかどうかという、発動要件を確認する必要性が依然として存在している。制度設計に際して、運用への現実性が欠如していると言えよう。また、仮に 25 条 2 項にもとづく改善命令を出しても、命令違反に対しては罰金を科す規定しかない。必ずしも状況の改善につながるわけではなく、行政にとって、労多く実りは少ない制度となっている。

### 3 条例による対応

#### (1) 多頭飼育の届出制

条例に目を向けると、一部自治体では、多頭飼育の届出制が設置されている。多頭飼育の届出制は、2003 年の「山梨県動物の愛護及び管理に関する条例」で初めて導入された。山梨県では、1992 年ころから 2005 年にかけて大規模な犬の多頭飼育崩壊事件<sup>11</sup>が発生し、解決までに長期間多大な労力を払う結果となった。その反省から、多頭飼育の現場を把握し、早期に対応を図るための情報収集手段として、届出制を規定した。

その後、動物愛護管理法 2012 年改正に伴い、同法 9 条が「地方公共団体は、動物の健康及び安全を保持するとともに、動物が人に迷惑を及ぼすことのないようにするため、条例で定めるところにより、動物の飼養及び保管について…多数の動物の飼養及び保管に係る届出をさせることその他の必要な措置を講ずることができる。」（下線筆者）と改められた。これにより、一般市区町村を含む地方公共団体は、多頭飼育への規制を含め、動物の適正飼養を確保するための措置を条例で置くことが可能であると確認的に示された。

9 条はあくまでも任意規定であり、届出制を導入するか否かは各自治体に委ねられている。2019 年 1 月現在では、12 自治体の条例で届出制が採用されている（表 1 参照）。動物愛護管理法 2012 年改正以降に導入されたのは、7 条例においてである。

多頭飼育の届出制は、動物愛護管理条例に規定されている<sup>12</sup>。制定されている動物愛護管理条例の目的は、基本的には、動物愛護管理法の目的を意識し、動物の健康及び安全を保持し、動物による人の生命・身体・財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止することで人と動物との調和のとれた共生社会の実現する、といったものである<sup>13</sup>。例外的なのは、「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」である。この条例は、犬のふん放置や所有者不明猫への不適切

11 山梨県都留市内の数か所で、男性が犬を多数飼育し、糞尿による悪臭、鳴き声による騒音、放し飼いや多くの苦情が行政によせられた。市は、動物愛護管理法 15 条（現 25 条）にもとづく改善勧告、改善命令を行ったが状況は改善されなかった。犬は最大で 400 頭を超え、当初は男性が所有権放棄を拒んでいたために保護も難航した。解決に向けて、県、市、地元住民警察、NPO 団体などで構成する対策会議を開催し、10 年を超える取組みがなされた。毎日新聞 2002 年 3 月 2 日朝刊、朝日新聞 2002 年 4 月 23 日朝刊、朝日新聞 2005 年 5 月 20 日 31 頁朝刊。

12 動物愛護管理条例の中には、特定動物に関する動物愛護管理法の規定を実施するための条項（法律実施条例）も含まれており、条例全体が独立条例というわけではない。

表1 多頭飼育の届出制制定状況

届出制の施行年	自治体名	条例名
2003年	山梨県	山梨県動物の愛護及び管理に関する条例
2006年	茨城県	茨城県動物の愛護及び管理に関する条例
2008年	佐賀県	佐賀県動物の愛護及び管理に関する条例
2009年	滋賀県	滋賀県動物の保護及び管理に関する条例
2009年	長野県	長野県動物の愛護及び管理に関する条例
動物愛護管理法改正（2012年9月5日）		
2013年	新潟市	新潟市動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	大阪府	大阪府動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	さいたま市	さいたま市動物の愛護及び管理に関する条例
2014年	埼玉県	埼玉県動物の愛護及び管理に関する条例
2015年	千葉県	千葉県動物の愛護及び管理に関する条例
2015年	京都市	京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例
2016年	札幌市	札幌市動物の愛護及び管理に関する条例

出典) 筆者作成。

な餌やり等、動物に関連するトラブルへの対策をまとめた独立条例として制定されている。不適正な動物の取扱いに起因した人への迷惑防止によって、生活環境を保全し、人と動物の共生する社会の実現に資することを目的としており、動物愛護管理法の「管理」に焦点をあてた条例といえる。

各自治体の届出制の仕組みは、共通している。飼養施設ごとに対象動物が一定の頭数を超えた時点で、自治体への届出を義務づけて

いる。多頭飼育を行う前に届出を求める仕組みではなく、多頭飼育状態になった後に情報提供を求めるものであり、多頭飼育の事後的な規制といえる。第一種動物取扱業者、第二種動物取扱業者や化製場法9条1項の許可を受けた者、動物実験施設等は、適用除外とされている。

対象動物は犬、および猫であるが、埼玉県、札幌市、さいたま市条例は、規則によって対象動物種を追加できると規定する。届出が必要となる頭数は、概ね犬猫合算10頭以上であるが、京都市は犬のみ5頭以上又は犬猫合算10頭以上としている。佐賀県は、唯一、犬猫合算6頭以上の場合に届出が必要としている。これは、条例制定時の苦情統計調査結果から、一般家庭において適正飼養が可能なのは犬猫合わせて5頭までとの認識によるものである。

届出事項は、自治体によってばらつきがある。届出事項が最も少ないのは京都市で、所有者の住所・氏名、飼養場所の所在地、飼養頭数しか求めない。京都市の届出制は、最低限どこに動物を多頭飼育している者がいるのかさえわかればよい、という目的に基づいた設計である。他の自治体では、飼養施設の構造や設備、飼養動物の性別などの記載を求める場合がある。2012年の動物愛護管理法改正以降にできた条例では、改正以前から届出制がおかれていた自治体と比較して、繁殖制限措置に関する記載を求めるものが増えている。

13 動物愛護管理法が1条で「…動物の健康及び安全の保持等の動物の愛護に関する事項を定めて国民の間に動物を愛護する気風を招来し…」と定め、目的を動物それ自身ではなく国民の動物を愛護する気風であるとしているのに対し、動物愛護管理条例の目的規定の中には「…県民の動物の愛護の意識の高揚並びに動物の健康及び安全を保持…」(山梨県)、というように動物自身の健康・安全が保護法益であるともとれる規定がみられた(表1内の山梨県、佐賀県、滋賀県、長野県、新潟市、札幌市の条例)。加えて、札幌市の動物愛護管理条例の目的規定には、「動物の福祉の向上を推進」という文言が含まれており、「動物の福祉」、すなわち、動物自身のQOLを保護法益としていると読める。こうした法律との目的の違いがどのような影響を与えているのか、動物愛護管理条例についてはさらなる分析が必要であり、今後の研究課題としたい。



無届け飼養、虚偽の届出に対しては、1～5万円以下の過料が規定されている。実効性担保のために置かれているものの、過料徴収自体は目的ではないため、基本的には過料は科さずにあくまでも届出を行うよう指導するという運用がなされている。

届出事項の変更については、飼養数の減少や飼養数の30%未満の増加など、軽微な変更については届出を求めない自治体が多い。廃止届については、多頭飼育状態が解消される場合は問題が起きないので把握する必要はないとの考えから、定めを設けていない自治体もある。

山梨県条例を除く各条例では、施行に必要な限度において報告徴収や立入検査等の行政調査を認める規定が置かれている。各条例において、調査を拒否等した場合には罰金や過料を科すとされている<sup>14</sup>。

なお、茨城県、新潟市条例には、「人の住居を除く」というカッコ書きがある。このため、「人の住居」が示す範囲が、解釈上問題となる。この点、新潟市では、一般飼育者の自宅における飼育状況を知るために立ち入ることは許されないと解している。一方、環境省の第18回動物愛護管理のあり方検討小委員会（2011年8月30日）において、長野県は、届出されている飼育場所ならば、人の住居内であってもその場所に限定して立ち入ることが可能であるとの理解を示している<sup>15</sup>。調査の目的、必要性を考えれば、飼育場所として

届け出られた場所に限定した人の住居内への立入りは認められるであろう。

## (2) その他の自治体における取組み

その他、条例で定められている取組みをみていく。

東京都御蔵島村では、「御蔵島村動物の愛護及び管理に関する条例」を制定し、家庭動物を飼養した際の登録を義務付けている（7条）。一般家庭における動物の飼育状況を把握できる点で、有効な制度である。なお、違反に対しては、過料などの、実効性担保措置は規定されていない。

北海道遠軽町の、「遠軽町犬又はねこの愛護及び管理に関する条例」8条は、不適正飼養により犬等の健康又は安全が損なわれている場合や、周辺的生活環境が損なわれている場合には改善勧告・命令を行うことができると規定する。動物愛護管理法25条の「多数の動物の飼養又は保管」という要件を外した規定となっている。立入調査に係る規定（9条）があるほか、命令違反者に対しては2,000円以下の過料が定められている（13条1号）。

北海道八雲町の「八雲町動物の飼養及び管理に関する条例」では、飼い主が動物を飼養する際に遵守すべき事項を規定している（5条5項）。飼い主がこの規定に違反している場合、町長は改善命令を発することができる（5条6項）、命令に従わなかった場合には5万円以下の罰金又は科料が科さ

14 ここで規定されている立入調査は、調査拒否に対して罰金や過料を設け、間接的にその実効性を確保する間接強制調査に分類されるものである。当然ながら、抵抗を排除するという意味での実力行使は認められず、相手の意に反して立入調査をすることはできない。宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論 [第5版]』（有斐閣、2013年）149頁参照。

15 環境省動物愛護管理のあり方検討小委員会「第18回動物愛護管理のあり方検討小委員会議事録」〔斉藤富士雄委員発言（2011年8月30日）（<http://www.env.go.jp/council/14animal/y143-18a.html>、2019年1月15日最終閲覧）〕。



れる（17条2項1号）。動物愛護管理法にも一般飼い主の責務や飼育基準は置かれているものの、努力規定にとどまっている。

大阪府泉佐野市の「泉佐野市動物適正飼養条例」も、飼養者に対して基準遵守義務を課している（3条）。違反者には改善勧告を行うことができる（4条）。特徴的なのは、実効性確保手段である。勧告に従わなかった場合、市長が定めるところにより、その旨を公表できると定められている（5条1項）。公表は、市役所前掲示板への掲示により行われる。公表に際しては、あらかじめ理由を通知し、意見を述べる機会を与えなければならないとしている（5条2項）。

これらの取組みは、適正飼養確保の観点に基づいている。人口密度の高い地域では、飼育頭数に関係なく、不適切飼養によって生活環境への支障が起こりうる。多頭飼育のみならず、動物の適正飼養確保を目的とした法政策は、住民との近接性から、一般市区町村にふさわしい法政策分野である。

### (3) 条例による対応の限界と可能性

#### (ア) 多頭飼育の禁止

鳥取県では、かつて指定地域における多頭飼育の禁止を定める条例が置かれていた。2002年に鳥取県で議員提案により制定された「鳥取県民に迷惑をかける犬又は猫の飼育の規制に関する条例」（2010年3月失効。以下、「鳥取県条例」という。）は、知事が指定し

た規制地域内での、多頭飼育犬猫合算10頭以上の多頭飼育を禁止した。違反者に対しては、6月以下の懲役又は30万円以下の罰金が予定された。県民の健康で文化的な生活の確保を目的とした、先駆的な条例である。

当時鳥取県では、県内で鳴き声や悪臭の発生等により周辺住民と問題となっていた動物繁殖業者が、県内の他町へ移転を予定していると判明した。この問題への対応策として、鳥取県条例が議長を除く全議員によって提案され、全会一致で可決された<sup>16</sup>。その効力が期待される一方で、制定直後から事業者の狙い撃ちであるという指摘があった<sup>17</sup>。

また、規制地域の指定に関しては、「知事は、住民の生活環境を保全するため多頭飼育を禁止する必要があると認める住居が集合している地域その他の地域を、規制地域として指定することができる。」（3条1項）と書かれているのみで、判断基準が条文になかった。職業選択の自由や居住権に抵触するおそれから、最終的に県は1カ所も地域指定ができなかった<sup>18</sup>。

鳥取県条例では、職業選択の自由や居住権への抵触が認識されていた。しかし、仮に適当な判断基準が条文に書かれていたとしても、動物の所有に対する制限は財産権の制限に当たるため、財産権を保障する憲法29条との関係が問題となる。この点については、全面禁止をとらずとも許可制などのより緩やかな手法で目的が達成できる点から、憲法29

16 朝日新聞2002年12月13日朝刊、朝日新聞2002年12月17日朝刊。

17 「犬・猫の多頭飼育規制条例が成立鳥取県提出から2日間で施行、違反者には懲役も一特定業者への「ピンポイント条例」との声も」地方行政2003年1月6日10-11頁参照。

18 山陰中央新報2003年6月11日朝刊。

条に抵触する可能性が指摘されている<sup>19</sup>。

#### (イ) 多頭飼育の許可制

では、条例により多頭飼育の許可制を置くことは認められるのであろうか。前述の通り、動物愛護管理法9条において、条例による多頭飼育の規制は可能であると示されている。ただ、9条で「多数の動物の飼養及び保管に係る届出をさせることその他の必要な措置」として条文内で多頭飼育の届出制を挙げられており、これを越えた規制が認められうるのは検討の必要がある。この点、9条はあくまでも例示として届出制を挙げただけであり、それを越えた措置を認めない趣旨ではないようにも読める。

しかしながら、動物愛護管理法では、営利目的で動物の取扱業を行う者（第一種動物取扱業者）に対して許可制<sup>20</sup>を置いている。一方、動物愛護団体等、非営利目的で動物の飼養施設を設置して業を行う者（第二種動物取扱業者）に対しては、許可制ではなく届出制とするにとどまる。第二種動物取扱業者に対する規制が、動物の飼養施設に限定している背景には、一般家庭へ規制範囲が及ぶことを防ぐ狙いがある<sup>21</sup>。これを踏まえると、多頭飼育を許可制とするのは法律の趣旨に反する可能性があり、届出制による対応が適切であ

るといえる。

#### (ウ) 多頭飼育の事前届出制

現在、自治体で導入されている届出制が、多頭飼育状態になった後に情報提供を求める、多頭飼育への事後的規制となっているのは前述したとおりである。こうした現行の制度に対しては、自治体担当者への聞き取り調査の中で、情報収集を可能とするのみで、多頭飼育崩壊それ自体への対策としては効果的でないとの意見があった。

そこで、考えられるのが、多頭飼育の事前届出制である。多頭飼育崩壊を未然に防ぐ効果を高めるために、届出を求める時点を、規定頭数を超える前にずらし、施設整備や繁殖制限措置等に行政が関与する機会を確保するのである。

こうした制度は、景観法や水質汚濁防止法の中で見られる。例えば景観法では、届出が必要となる行為の着手30日前までに届出を行うよう求めている。自治体は届出を受けた後、行為に未着手の段階で、助言や変更命令を行うことができる。

多頭飼育が発生する契機としては、現在飼育している動物の出産や、新たな動物の購入・譲受け・保護等の理由が考えられる。いずれの場合も、事前に把握が可能である。緊

19 宇那木正寛「犬の多頭飼育による生活環境悪化（悪臭、騒音等）を防止するため、個人による犬の多頭飼育を条例で禁止しようとした場合、憲法上問題ないか。（政策法務入門講座24）」地方自治職員研修45巻1号（2012年）42頁以下・42-43頁参照。

20 条文上では「登録」という文言が用いられているが、拒否事由に該当する場合には登録を拒否しなければならないとされており（12条）、登録の取消し（19条）も規定されている。この制度は、無登録での営業を禁止し、一定の要件を満たした場合に限り営業の自由を回復させるものであり、講学上の許可にあたるといえる。原田尚彦『行政法要論 [全訂七版補訂二版]』（学陽書房、2012年）170-172頁。同様の理解が、中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会でも示されている。中央環境審議会動物愛護部会動物愛護管理のあり方検討小委員会「動物愛護管理のあり方検討報告書」（平成23年12月）7頁参照。

21 動物愛護管理法研究会編『改訂版 動物愛護管理業務必携』（大成出版社、2016年）31-32頁参照。

急の保護を行う場合などに備えた例外措置は必要となるが、届出を求める時点をより早い段階にずらしたところで、業規制との対比した際にも問題はないだろう。

#### 4 多頭飼育崩壊問題への法的対応の可能性

多頭飼育崩壊問題への法的対応は、これまで多頭飼育への規制や多頭飼育崩壊後の対応を含め、規制的手法を中心に制度設計がなされてきた。ただ、規制的手法では個人への権利利益の侵害との関係から、問題解決に向けて不十分な制度とせざるを得なかった。

加えて問題となるのが、原因者が十分な事理弁識能力を有していない場合の対応であろう。これまで行政法は、事理弁識能力を有する相手方を前提として制度設計を構築してきた。事理弁識能力を有していない相手方に対して、これまで同様の手続により不利益処分を行うことについては妥当性が疑われる<sup>22</sup>。相手方となる原因者の状況を配慮した制度の構築が求められる。

多頭飼育崩壊への規制的手法にもとづく法的対応は、原因者の状況や権利利益への侵害との関係から限界がある。そこで注目されるのが、いわゆる「ごみ屋敷条例」による対応であろう。ごみ屋敷対策条例については、条例により対象とする家屋の定義や発生原因は異

なるが、多数の動物の飼育を原因とする家屋の不良状態を対象としている条例がある<sup>23</sup>。

例えば、「京都市不良な生活環境を解消するための支援及び措置に関する条例」では、規制的手法だけではなく、原因者の福祉も考慮した制度を置いている。同条例では、原因者を「要支援者」ととらえ、市に対して要支援者の意思に従いつつ、問題解消のための支援を行う義務を課している（8条、9条）。これを実現するため、京都市では健康福祉局を中心に関係部局が連携しながら対応していく体制を構築しており、部局を越えた連携が図られている<sup>24</sup>。

動物愛護管理法は、自治体が地域の実情に合わせて運用していく法律と認識されている<sup>25</sup>。特に地域や住民との距離が近い一般市区町村では、きめ細やかな制度設計が可能となるであろう。地域を構成する住民や住民と動物の関わり方の特徴、変化をくみ取り、法制度の地域適合的発展に向けた多様な条例の制定が期待される。

[追記] 本稿の執筆にあたり、多頭飼育の届出制を制定している12自治体をはじめとする多くの自治体に、予備調査の段階からご協力いただきました。この場を借りて厚くお礼を申し上げます。

22 北村喜宣『空き家問題解決のための政策法務』（第一法規、2018年）195頁、243-244頁参照、釧持麻衣「いわゆる「ごみ屋敷」への法的対応の可能性—現行法に基づく対処と拡がる独自条例の制定—」都市とガバナンス27巻（2017年）146頁以下・158頁参照。

23 ごみ屋敷条例の対象に多頭飼育を含んでいるのは、八潮市、中野区、荒川区、豊田市、京都市である（2019年1月現在）。ごみ屋敷対策については、『自治体による「ごみ屋敷」対策—福祉と法務からのアプローチ—』（日本都市センター、2019年）参照。

24 京都市保健福祉局「京都市における不良な生活環境を解消するための支援及び措置について」[http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/08/houmu02\\_3.pdf](http://www.toshi.or.jp/app-def/wp/wp-content/uploads/2017/08/houmu02_3.pdf)（2016年8月）。なお、環境省でも「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関わる検討会」が設置された（2019年2月26日報道発表）。

25 2018年10月26日 環境省へのインタビュー。