

応募・問合せ先 荒川区役所環境課

〒116 0002 荒川区荒川 2 - 1 - 5 セントラル荒川ビル 4 階

電話03 (3802) 3111 内線482・FAX 03 (5811) 6462

パブリックコメントに意見を応募します。

平成20年10月 日

住所・

氏名・

年齢・

『条例名：（仮称）荒川区良好な生活環境の確保に関する条例【骨子】』（以下、当案とします。）についての意見です。

『No.2 定義 考え方 *「えさやり」の定義については、動物愛護法が自ら所有し、又は占有する動物に関する責務を定めていることを踏まえて、本条例ではそれ以外の動物へのえさやりを対象とすることとして定義しています。』...についての意見

意見（1）

当案が対象にする動物は、主に野良ねこ、ハト、カラスと推測されます。当案「定義」の考え方が、条例の前段の動物愛護法を踏まえていることから、同様に同法上の、人が占有する以外のねこを含む11の動物も愛護動物であり、「自ら所有し、又は占有しない動物」と定義する、当案で対象を目的にしない動物を多数含みます。

「自ら所有せず、又は占有しない動物」は、動物愛護法で定める動物に限らず、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律、特定外来生物法、狂犬病予防法やその他の法令などが対象とする広範囲で多岐の動物に及びます。当案の定義では、えさやりに係る可罰的違法行為の対象の動物の特定が困難です。

動物を特定して恣意的に餌を与える場合と、無意識で餌になるものを留め置く、例えばゴミ置き場などや、または穀物などを保管するなどの結果、餌をやってしまう事態も起こります。タヌキやハクビシン、ネズミ、スズメなどやそのほかの事例があります。

「えさやり」の対象も態様も多種多彩なことから、動物種や餌の置き方、出し方、わざとやるのか、知らずに与えてしまうのかなど、判断の範囲が定まりません。

以上の理由から当案の「えさやり」の定義の「考え方」は、対象の動物などのほか、前段となる複数の法令などに準拠したものと判断されないため、当案からの削除を意見とします。

『No.2 定義(4) えさやり 自ら所有せず、又は占有しない動物にえさを与えることをいう。』...についての意見

意見(2)

推測するに、意見(1)と同様、当案のえさやりとは、動物愛護法に準拠し、ねこの所有又は占有者責務を課せられる者以外の者から、愛護動物への給餌を想定したものとされます。

しかし、動物園の動物やペットショップのほか、展示や保管される動物など、自ら所有し占有しないながら、事業に従事する担当者などは随時えさをやります。また、他人の所有あるいは占有する動物への給餌行為も、当案での「えさやり」と判断されます。「自ら所有し占有しない」との定義は範囲が広く、極めて曖昧であり、野良ねこ、(あるいはカラス、ハト)など、当案が対象にする動物だけを想定することができません。

自ら所有せず、又は占有しない「野良ねこ」へのえさをやりにいう際には、動物愛護法の「法の精神」をうけた基本原則『(基本原則)第二条 動物が命あるものであることにかんがみ、何人も、動物をみだりに殺し、傷つけ、又は苦しめることのないようにするのみでなく、人と動物の共生に配慮しつつ、その習性を考慮して適正に取り扱うようにしなければならない。』などを考えあわせなくてはなりません。

愛護動物でありながら、所有者や占有者のいないねこに対して、「動物が命あるものであることにかんがみ、人と動物の共生に配慮しつつ」、動物を守りかばおうとする国民の思いや行いは、憲法を持つ法治国家であれば、その国民の思いや行いも保護されます。

自ら所有せず、又は占有しない動物にえさを与える「えさやり」も保護しつつ、ねこからの迷惑被害を防ぐ対策は既に行われています。

法令で愛護動物とされる野良ねこから人への生命、身体及び財産に対する侵害防止を目的に、条例の前段になる、動物の愛護及び管理に関する法律、第2章に「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」が決められ、「所有者がいない動物に対する恣意的な餌やり等の行為のように、その行為がもたらす結果についての管理が適切に行われない場合には、動物による害の増加やみだりな繁殖等、動物の愛護及び管理上好ましくない事態を引き起こす場合があることについても十分に留意する必要がある。」など、「餌やり等の行為」の有ることが前提です。

同指針では「動物による危害や迷惑問題の防止」の「講ずべき施策」として、「所有者のいないねこの適正管理の在り方等を検討し、動物の愛護と管理の両立を目指すことのできるガイドラインを作成すること。」とし、既に東京都ではガイドブックを持ち「飼い主のいない猫対策」を施策としています。

東京都や国などは、当案の対象とする「所有者がいない愛護動物の野良ねこへの恣意的な餌やり等の行為」が有る事態を前提に、その結果についての対策として、法令制度や施策を成立させています。

当案が可罰的違法行為の対象にする野良ねこへの「えさやり」は、前段とされる法令の立法の精神に準拠しないことから、「定義（４）えさやり 自ら所有せず、又は占有しない動物にえさを与えることをいう。」の『全文削除』を意見とします。

『No.2 定義（５）えさやりによる不良状態 次のいずれかに該当するものにより周辺住民の生活環境に係る被害が生じていると認められる状態であって、かつ、複数の周辺住民からの区長に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる状態をいう。』...についての意見

意見（３）

動物愛護法では『第３節 周辺的生活環境の保全に係る措置 第25条都道府県知事は、多数の動物の飼養又は保管に起因して周辺的生活環境が損なわれている事態として環境省令で定める事態が生じていると認めるときは、当該事態を生じさせている者に対し、期限を定めて、その事態を除去するために必要な措置をとるべきことを勧告することができる。』とあり、勧告に係るとるべき措置の命令違反は、可罰的違法行為とされ当案よりも重い罰金が決まっています。

当案、No.2、定義（５）は、動物愛護法上の愛護動物を除き、一般的に給餌の抑止を求められる多頭数の動物への給餌時の態様等から判断して、一時的にしる「保管」などと証明できるとき、動物愛護法第３節第25条を、当案定義（５）のア、イ、ウ、の内容と置き換えての適用が想定されます。

環境省令では、周辺的生活環境が損なわれている事態として、『環境省令で定める事態は、次の各号のいずれかに該当するものが周辺地域の住民（以下「周辺住民」という。）の日常生活に著しい支障を及ぼしているとして認められる事態であって、かつ、当該支障が、複数の周辺住民からの都道府県知事に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる事態とする。』と決められています。

当案の、No.2 定義（５）の「考え方」では『 * 「えさやりの不良状態」については、具体の生活被害が発生し、かつ、複数の住民からの申出等があり、住民間の共通認識となっている場合に限り対象とすることとして定義しています。』とあり、当案では、２名の住民の申し出でも複数の共通認識と解釈され、当案の目的とする住民間の共通認識の事態を証明できません。

その結果、前段とされる法令の『周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる事態』の証明にならないことから、「えさやり」とその結果の「具体の生活被害」との因果関係の立証責任を、被害を訴える住民が負う事態が想定され、住民同士の係争になります。係争の判例でも、食べた餌と、食べると出す糞尿の因果関係を除く、出される餌と、食べたねこと、生活被害の因果関係の立証は困難とされています。

以上の理由により、当案『項目2、定義(5)えさやりによる不良状態』および、同(5)のア、イ、ウ、は、自ら所有せず、又は占有しない愛護動物を除き、既存の法令のじゅん用も想定され、既に執行できるものと考えられます。

さらに、次の意見(4)に記す通り、置かれるえさを食べた動物と、当案定義(5)ア、イ、ウ、エ、の不良状態の因果関係の証明の困難なことから、定義(5)ア、イ、ウ、エ、の『全文削除』を意見とします。

意見(4)

意見(3)で、『全文削除』を意見とした、『No.2 定義(5)えさやりによる不良状態 次のいずれかに該当するものにより周辺住民の生活環境に係る被害が生じていると認められる状態であって、かつ、複数の周辺住民からの区長に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる状態をいう。』...についてのそのほかの意見

動物愛護法では『第3節 周辺的生活環境の保全に係る措置 第25条都道府県知事は、多数の動物の飼養又は保管に起因して周辺的生活環境が損なわれている事態として環境省令で定める事態が生じていると認めるときは、当該事態を生じさせている者に対し、期限を定めて、その事態を除去するために必要な措置をとるべきことを勧告することができる。』とあり、勧告に係るとるべき措置の命令違反は意見3と同じです。

動物愛護法第3節は、「適切な飼養や保管の責務を負わなくてはならない愛護動物の所有者や占有者を対象」に、同法で規定する飼養や保管の責務について、その責務違反に起因して損なわれる周辺的生活環境を「違法」と判断する合理性を含みます。

当案、No.2、定義(5)は、動物愛護法の第3節の文章の「多数の動物の飼養又は保管に起因して...」の部分の精査しないまま、単なる被害を訴える側の意見を想定し、違法性の根拠のないまま、同法から文章を引用しただけのもの、と判断されます。

『「自ら所有せず、又は占有しない動物」にえさを与えることをいう。』と定義された「えさやり」の行為に起因する「周辺住民の生活環境に係る被害が生じている事態」の違法性が合理的に立証されなくては罰則が成立しません。

条例を執行する区が証明の義務を負うのか、その都度『複数の周辺住民からの区長に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる状態』が違法行為であることを、被害を受ける住民が、「えさ」と「動物」の因果関係から判断して、合理的に証明するのか、いずれにしる困難な事態の想定は容易です。

当案では、条例による可罰的違法行為の違法性の証明を、学識経験者で構成する「項目7、審査会」に委ねています。同審査会は区長の諮問に応じる答申の機関であり、違法を立件する部門と異なるものと判断されます。よって、審査会の答申で違法が証明されるものではないと考えられます。

動物愛護法を根拠にする『所有者あるいは占有者のいる「多数の動物の飼養又は保管に起因して周辺の生活環境が損なわれている事態」』の違法性と、当案計画上の「住民から申し立てられると想定される事態」の違法性との、合理的な根拠の単純な間違いであると判断されることから、定義（５）えさやりによる不良状態及びア、イ、ウ、エ、の『全文削除』を意見とします。

以下に、参考として「環境省令」を付記します。

（周辺の生活環境が損なわれている事態）

第十二条 法第二十五条第一項の環境省令で定める事態は、次の各号のいずれかに該当するものが周辺地域の住民（以下「周辺住民」という。）の日常生活に著しい支障を及ぼしていると認められる事態であって、かつ、当該支障が、複数の周辺住民からの都道府県知事に対する苦情の申出等により、周辺住民の間で共通の認識となっていると認められる事態とする。

- 一 動物の飼養又は保管に伴い頻繁に発生する動物の鳴き声その他の音
- 二 動物の飼養又は保管に伴う飼料の残さ又は動物のふん尿その他の汚物の不適切な処理又は放置により発生する臭気
- 三 動物の飼養施設の敷地外に飛散する動物の毛又は羽毛
- 四 動物の飼養又は保管により発生する多数のねずみ、はえ、蚊、のみその他の衛生動物

意見（５）

『No.5 えさやりの制限 区民等は、自ら所有せず、又は占有しない動物にえさを与えることにより、えさやりによる不良状態を生じさせてはならない。』および『考え方 *動物にえさを与えることで、不良状態（２の（５）で定義している状態）にすることを禁止しています。』...についての意見

前述、意見（１）～（４）の通り、当案項目（５）と考え方の『全文削除』を意見とします。

意見（６）

『No.8 勧告及び命令』および『考え方』...についての意見

前述、意見（１）～（５）の通り、当案項目（８）の「（１ 区長は、）５の規定に違反してえさやりによる不良状態を生じさせたもの」の左の「」（括弧）内の文章と、「考え方 *えさやりによる不良状態」の左の「」（括弧）内の文章の『削除』を意見とします。

そのほかの意見

当案が国内を混乱させている第一の原因は、生活環境の保全と、動物の保護や管理を混同したことと思われます。

動物の種類によっては、「命あるものであることにかんがみ」られる対象の動物と、それ以外の動物があり、当案ではカラス、ハト、ねこの定義を同一にしたことが第二の原因と考えられます。「自ら所有せず、又は占有しない動物にえさを与えることをいう。」から判断される通り、合理的な根拠を持たず、整合性のない定義が採用されました。

そのため、可罰的違法行為を立件するための根拠法令の極めて希薄な、「ねこへのえさやり」が問題にされ、愛護動物を除く所管などからは、野良ねこ給餌の態様の関係と、生活環境の保全に関する因果関係に注目が集まったものと考えられます。

野良ねこ問題の解決に関わる市民は全国各地に大勢おり、近年は多くの成果も伝えられますが、共通の認識は「餌やりの是非が、野良ねこ対策の成果になることがあっても、餌やりの否定を主たる目的にすると、野良ねこ問題の解決はない。」というものです。

加えて「餌やりの否定を野良ねこ問題の解決策にすると、住民同士の紛糾を避けられない。」事態が各地で起こっています。ねこ餌と環境被害の因果関係の立証義務は被害者にある、とされていることもその一因です。

当案では、生活環境の保全と、野良ねこへの餌やりと、餌を食べたねこ、生活環境被害への違法性の因果関係を検証することなく、第三者機関が断定します。そのため当案が「法を超えた措置」と称され、万が一当案の通りに取り決めた可罰的違法行為が執行される際に、係る費用の正統性などについて、住民監査請求等のなされる恐れを否定できないものです。

動物愛護法で、人の所有や占有していないカラスとハトは、同法じゅん拠の対象外とされる場合も有り、「給餌」に供される物質を、当案の「廃棄物」と判断する可能性も想定されます。

自ら所有せず、又は占有しないねこであり、且つ飼い主のいないねこについては、意見(2)の通り、既に国や都の対策をとれることから当案で取り入れる対象ではないものと考えます。

以上の理由より、カラスとハトへの給餌に係る環境保全対策と、飼い主のいないねこに係る環境保全対策を、各々の別個の解決策とする代替案の策定と執行をそのほかの意見とします。

以上