

(仮称) 荒川区良好な生活環境の確保に関する条例【骨子】について

骨子は一部修正されましたがほぼ草案通りに、12月12日の本会議で可決されました。

荒川区は【本条例案は、えさやりにより、地域の生活環境を不良状態にすることを禁止するものです。えさやりそのものを禁止するものではありません。】と回答しています。

本条例中、環境の「不良状態」証明の手順は、動物愛護法(但し略称)の「第3節 周辺の生活環境の保全に係る措置 第25条」の可罰的違法行為執行の手順を流用しています。

同法律の違法行為の証明は、同法律で決めた愛護動物の所有者等の責務の履行違反を根拠にするものですから、所有者等のいない愛護動物動物への恣意的な給餌を原因とした、過罰的違法性の証明とは著しく異なります。

また、愛護動物以外の野生動物への給餌は根拠法令が異なり、野生動物等への給餌が可罰的違法行為と判断される場合や、野生動物等が防除の対象となる場合もあります。

同様に【罰則については、その規定があることによる抑止効果等が重要であると考えております。】の回答の通り、本条例は当初から給餌者の行為に罰則をあてはめて、行為を禁止させる目的でした。

恣意的な給餌による、地域の生活環境不良状態との因果関係の立証義務は、不良状態を訴える側にあるとする民事の判例があり、給餌と動物の集散、鳴き声、毛や羽毛などとの因果関係の違法性をこの判例では採用していません。

結果的に、本条例では、違法行為の証明されない事態に、命令ほかの条例違反として罰金を科すこととなります。

また、【現行の法令等では対応できないことがある場合、新たな条例等を制定することは他にも例があり、区として適切な判断と考えております。】とも回答し、「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。」などの骨子通り、給餌者に勧告及び命令の後、罰金を科す内容そのまま成立しました。

本条例の給餌と、地域の生活環境不良状態との因果関係の証明の手順は、区長の諮問により民間人で構成する審査会(仮称)に諮った答申に従って、給餌との因果関係の違法性(条例違反)を区が判断し、告発する仕組みです。

【えさやりそのものを禁止するものではありません。】の回答の通り、給餌と、その因果関係から違法性(条例違反)が証明されなければならない結果の「地域の生活環境不良状態」ですから、本条例の罰則を適用する条例違反の根拠が、民間人の答申に基づく区の判断として行政裁量権を逸脱し、民事の分野に立ち入るものであっても、告発の対象になります。

本条例で、地域の生活環境不良状態の原因とされた、えさやりを禁止する、罰則付き条例違反としての抑止機能を果たすには、「えさやりによる、地域生活環境の不良状態」の立証が前提条件として欠かせないため、行政が行えない「民事の分野に介入」した条例と疑われます。

動物愛護法の、「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（以後、基本指針）」では所有者等のいないねこについて、次のようになっています。

＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝

【本文の部分引用】 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ず場合には、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。

「講ずべき施策（ア）」地域における環境の特性の相違を踏まえながら、集合住宅での家庭動物の飼養、都市部等での犬やねこの管理の方法、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。

＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝＝

この基本指針の通り、東京都では所有者のいないねこへの給餌を禁止するのではなく「飼い主のいない猫との共生支援事業」をモデル事業期間含む平成13年から施策とし、ガイドブックもあります。

荒川区でも類似の対策を本年の7月より行い始めたとされていますが、本条例制定計画に同対策担当所管の保健所は係わっていなかった模様です。

カラス、ハト、スズメなどと、根拠になる法令等の異なるねこについては、動物愛護法で餌やりの行為がもたらす結果についての適切な管理を求めています。

同法では、当条例で定義する「えさやりにより、地域の生活環境を不良状態にする」等の事態を前もって想定し、想定される事態から判断して、命ある生き物であるねこの習性・生理・生態・本能などを考えあわせた管理計画を検討するものです。

本条例は当初より「環境を不良状態にする給餌」の禁止命令と、命令違反への罰則を目的にし、「えさやり」の定義を「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。」とし、所有又は占有者のいないねこへの給餌が罰則の対象です。

本条例定義の根拠に用いられた動物愛護法では、所有者等のいないねこも愛護動物であり、同法では所有者等のいないねこへの餌やりが恣意的なものであっても禁止しません。

「給餌を原因とする事態に罰則を科す本条例」の前段とされる、「餌やりの行為の結果の適切管理を指針とする法律」との整合性に合理的な理由がありません。

法令等に対応できない場合の条例であっても、法令の範囲で法を超えないものとされています。本条例が法を超えた疑いの強いことから、違憲立法審査権行使なども囁かれます。

区では、飼い主のいない猫対策として、一定の条件を満たした際の支援策を回答しています。しかし、飼い主のいない猫へ任意で対策を行う人などの給餌が、本条例から適用除外される根拠も「条例骨子」にありません。

このため、「ねこへの餌やり禁止罰則付き条例」のイメージがきっかけで、全国各地で飼い主のいない猫対策に関わる分野などと、地域コミュニティの方々との明確な対立が起りました。その広がりが懸念されます。

以上