

平成20年12月5日

板橋区健康生きがい部（保健所）
生活衛生課
管理・衛生検査グループ 御中

「人と動物との共生及び動物の愛護と管理に関する条例の制定に向けて」に対する意見（以下、当案とします。）

【意見-1】 当案は、愛護動物の犬とねこを飼養する区民や、所有者等不明のねこに係わる人々を対象とし、人々の犬やねこに対する保護管理責務実行の有無を判断基準に、他の人が被害を受ける事態を想定し、勧告、命令、罰則などを定める目的です。

区内で人と共生する動物は、ペットを流通させる動物取扱業の動物、ペットブームにのる展示動物や一部の産業動物の他、野生の生態を続ける固有の動物など多岐に及びます。放棄された外来動物から既に人の環境被害は起っており、危険な特定動物も区内に保管されます。

当案は、（一部を除き、）犬やねこの一般飼い主などに限り罰則を定めることから、区内のすべての人と動物との関係と、人に対する被害の因果関係が不明瞭であり、公共公益性の観点から、区民全体に係る行為と、個人に科す罰則との整合性がとれない、とする意見です。

【意見-2】 意見-1にも関連する事例です。犬やねこのほかの愛護動物や、そのほかの危険な動物などの所有者や占有者は、緊急災害時に自己の動物が他人に及ぼす被害を防げるとは限りません。災害基本法に基づく区条例にアニマルレスキューの制定されていない場合、単なる被災動物対策ガイドラインなどだけでは、レスキュー隊が動物に関われません。

都市社会で、緊急災害時に出没する動物種の想定は困難です。動物から人身を守る条例計画の制定を意見とします。

【意見-3】 同様、意見-2に関連します。区条例の前段とされる動物愛護法（但し略称）や都条例、同動物愛護推進計画（同じく略称）等では、単に飼い主の責務の追求に限らず、愛護動物を実業の分野に供し、販売や繁殖を含めて取扱う者に対する責務や意識の向上、及び規制の強化を求めています。

既に過剰といわれるほど流通してしまった犬やねこの飼い主への対策に終始するだけではなく、実業の分野の愛護動物取扱者に対して、区ならではの指導や規制を行えます。例えば、愛護動物の有償の譲渡を一度でも行う者を取扱業とする。取扱業の展示陳列を禁止する。区内の取扱業を許認可制にする。などの条例制定は可能で、法令で届出制だった時代に、都条例は既に登録制をとっていました。

ペットブームの中、事業者から購入する飼い主が多数です。区内の取扱事業者を許可制にし、有償譲渡の際には新しい飼い主に対し取扱事業者による飼養の責務事項の教授、動物種により変わる習性生理生態本能などに即した飼養の知識の伝授、犬のしつけ訓練の義務、など有償譲渡時（＝販売時）の事業者による実行の制度化を意見とします。

【意見-4】 条例の制定に関する考えについては、区条例の前段とされる法律や都条例等（以下、法令等とします。）では適切な執行が困難であり、且つ前段となる法令等を超えない範囲で、法令等に無い事項を区条例で定めるものであり、又、行政は法令等の執行官であると理解しています。

以上の理由から、当案「概要」の、「1目的、2区の責務、3区民の責務、4飼い主の責務、5飼い主になろうとする者の責務、6飼い主の遵守事項、7犬・猫の繁殖制限」、などの事項に関しては、既存の法令などに従った区の所管による効果的な措置の執行や実行で対応が可能であると考えられ、新たな条例の必要性に至りません。

また、それらの事項の責務不履行が原因で不適切な事態が生じているのであれば、区の行政不作為とならない為にも、速やかで適切な各種措置の執行や実行を意見とします。

【意見-5】 意見-4と関連します。当案の「区の現状」『近年、動物の飼養に伴うにおいや騒音等の紛争や、散歩の際のふん尿の始末や猫の無責任なえさやり等のマナーを巡るトラブル等が増加しています。』などの事態の抑止や防除は、区条例の前段とされる動物愛護法や、東京都が区市町村を支援する施策や措置要綱で対処可能です。

動物愛護法（但し略称）第3節第25条及び、同法（基本指針）第5条第6条で執行可能であり、東京都は基本指針に従って、「無責任なえさやり等」の結果に対する対策の支援を、区市町村の要請により実行していますが、板橋区から都への支援実行の要請はありません。近年増加するトラブルの原因は、管轄行政の執行不作為を原因とする意見です。

【意見-6】 また『区では、動物の飼養等に伴う紛争を未然に防止すると共に、良好な環境と近隣関係を保持するため、新たに条例の制定する準備を進めています。』としていますが、愛護動物に係る法令の立法の精神は、『動物の管理に関する事項を定めて動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害を防止することを目的とする。』などであり、動物の飼い主と近隣住民との民事に係る紛争に、新たな区条例の罰則をもって、役所が介入するものではありません。

当案では、動物の飼い主の態様と、良好ではない環境との因果関係や、人間関係の善し悪しを判断基準にするため、当案の基本的な考えは、条例の前段となる法令等を超え、民と民の係争の結果の勝ち負けを、区の決める条例に判断させる仕組みであり、行為と違法の因果関係の証明に基づかない、威圧的な民事介入であるとする意見です。

【意見-7】 『この条例は、飼い主のいない猫にえさを与える行為すべてを制限・禁止するものではありません。適切にえさの後片付けやふん尿の処理を行い、不妊去勢手術の実施に努める活動を行っている個人・団体は本条例の対象となりません。』としています。

飼い主のいない猫へ給餌した結果について、法令等では、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、「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」の有ることを前提条件とした指針です。

「動物による危害や迷惑問題の防止」については「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、「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」によって、当案の想定する「不良な状態」をあらかじめ前提条件にした上で、それ

らの及ぼす結果についての対策計画を求めます。区条例の根拠とされる法令等は、飼い主のいない猫への給餌を違法行為として罰するものではなく、その結果への対策の検討を所管の行政に求めます。

当案で給餌に罰則を科さない場合の条件は、所有者や占有者のいない猫に対する、区民の飼い主同様の適切な保護や管理責務の実行です。区が法令に基づいて執行し、区も主体の一員となって協働する施策措置と異なり、個人の財産や役務の提供に基づくため、対象となる個人の財産権利を侵害します。飼い主のいない猫の「飼い主権利と適切な保護管理の義務」を区民に強いる権限が区にはない、とする意見です。

【意見-8】「 区の現状」の『犬の登録件数が年々増加しています。区で扱っている動物の登録制度は犬だけです〜』と、「6飼い主の遵守事項」の『動物にマイクロチップを装着するなど自己所有であることが明らかになるような措置を講ずること。』とあります。

狂犬病予防法で登録違反と鑑札票の装着違反はそれぞれに20万円づつの犯罪ですが、板橋区に限らず登録率は半分程度といわれています。鑑札の装着違反は多数で統計すら出ません。原則として全頭登録制の犬は、飼い主責務の履行を目的に、外観からの判別も可能である鑑札票と注射済票の装着の徹底など、100%の実施を目指して、区の所管による同法の適切な執行を意見とします。

尚、愛護動物に装着するマイクロチップは、外観から所有者などの有無の判別ができないため、飼い主が任意で購入する獣医療商品と位置付けられ、区条例で特定の事業者の販売促進に便宜供与を行えません。

既に河川敷などで飼い主のいないフェレットが見つかるほか、放棄される外来種などの飼育者管理が求められます。特定外来生物法（但し略称）などを根拠法令に、生態系に影響を及ぼす外来動物の飼育の許可制度や、所有者等登録制度など、未だ法規制のない事項の、区条例での制定を意見とします。

【意見-9】「 概要」の「7犬・猫の繁殖制限」については動物愛護法第37条の規定と同様です。同法では単に一般飼い主の犬やねこに限らず、またよるべき基準などの事項ではなく、敢えて本法の規定とし、動物取り扱い業などの事業者も対象にしています。当案での、『区長は、犬・猫の繁殖防止の措置を講じない場合〜』の、勧告に従わず、命令にも従わない場合の罰則の適用は、事業者などを含む犬とねこを所有あるいは占有し、取り扱うすべての分野を対象とする意見です。

【意見-10】「 概要」の「8屋外の猫への適正な餌やり」については、意見-7と関連します。

当案で、『区長は、〜猫への適正なえさやりを行わない場合〜』に、勧告にも命令にも従わない場合は、罰則を適用し、適正なえさやりを『屋外で猫に餌を与える者は、餌を与える猫に対し、不妊・去勢手術等の措置を講じるよう努めなければなりません。また、与えた餌の残りやふん尿の処理を行わなければなりません。』としています。

意見-7の通り、離脱有体物としての野良ねこが有するかも知れない、財産価値を含む所有者の権利と権利に伴う義務を移譲する権限を、役所が有しているとする合理的な理由のないことから、所有権利者同様の管理義務の強制が、行政裁量の逸脱と判断されるものです。

所有者や占有する以外の者による、野良ねこへのえさやりという際には、動物愛護法の「法の本質」をうけた基本原則に『（基本原則）第2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。』とされています。

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する、動物が命あるものであることにかんがみて、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の国民であれば、その国民の思いや行いも保護されなければいけません。

これら、立憲や立法の精神を踏まえて、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、意見-7の通り、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、行政の役割として施策に取り入れられ行われています。

区条例の有無に係わらず、同様の施策措置を行えるにわかかわらず行わない行政不作為を避けると共に、立憲や立法の精神を超えた罰則の規定は、違憲立法の恐れを含むことを意見とします。

【意見-11】「 概要」の「11周辺の生活環境の保全」については、意見-5と同様に動物愛護法25条の適用が見込まれますので、区条例で勧告、命令を経た罰則は法令で対応が可能であり不要のものと思われる。

同じく、「10犬の多頭飼養の許可」については意見-3と意見-8に関係します。不適切な犬の保管などの改善は、法令の第7条（物の所有者又は占有者の責務等）を根拠に、各自治体の愛護動物所管の適切な指導や、法に準じた施策実行措置で可能なものであり、速やかに具体的な執行が求められています。行政執行の不作為を原因とする事態の解消を目的に、安易な罰則の制定は事態の根本の原因の解消に有効な手段とは思えません。

犬に限らず、また単に一般の飼い主に限らず、事業や取扱業のほか、保管されているすべての動物について、想定した緊急災害時やそのほかの想定され得る事態などから、『動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害を防止すること』を目的とする区条例計画が必要と思われる。

法令では範囲が広すぎて規制や施行の困難な事項でも、区条例では対応の可能な案件が想定されます。

例えば、区内の動物所有者すべてを掌握し、個々の動物所有者の管理のもとで、随時保管（飼養）される動物数を把握するシステムの構築などもそのひとつです。

時代の流行とともにペットが増えたことに比例し、人と動物との適切な関係づくりに係るトラブルも当然増加します。

当条例案は、増加したトラブルに単に罰則という方法の蓋を被せる場当たりな対策であり、基本的な解決策と将来的な展望に基づきません。

犬の躰訓練や、飼い主マナーの習得の機会を所有者に与えるなどの、飼育の基礎の習練措置のないままに罰する、散歩地域制限などは顕著な事例です。

最後に、現代の人と動物との共生は、動物が人の役に立ち、人のために働く、人への利益を供与するだけの「共棲」に向かっています。

動物が命あるものであることにかんがみて、本来の人と動物との適切な関係づくりに心配りする観点から、当条例案の目的や基本的な考え方の、抜本的な見直しを必要とする意見です。