

平成21年9月9日
共同代表依頼文No.0999

東京都中野区中野四丁目8番1号
中野区長 田中大輔 殿

アニマルウエルフェア連絡会

動物の愛護及び管理に関する法律（以下動物愛護法とします。）及び、東京都動物の愛護及び管理に関する条例の執行のほか、動物愛護の精神の高揚を図るとともに、動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害を防止し、人と動物との調和のとれた共生社会の実現に資する、動物の愛護及び管理に関する施策を推進するための行政措置等の実施に感謝申し上げます。

さて、現在進んでおります条例計画につき、下記の事項になにとぞのご検討をいただけますようお願い申し上げます。

- (1) 行政施策で対象にする動物は愛玩のペット等に限りません。「ペット等」の表現は一部の限られた動物の分野や分類をイメージさせ、愛護動物についての動物愛護と動物管理の両立をはかる区民の対象動物から外れるため、「ペット等」の表現方法の再考と検討をお願いいたします。
- (2) 昨年よりマスメディア等で「野良ねこ餌やり禁止罰則付き条例」などが報じられました。その結果、飼い主のいない野良ねこからの迷惑侵害対策にあたる全国各地の市民と近隣住民の間で、根拠のない制裁や対立が続いています。餌やりを違法行為と勘違いして指導する警察官も多数です。
餌やりや給餌と、野良ねこや飼い主のいないねこ、罰則、禁止などの言語から、「野良ねこ餌やり（給餌）禁止」を直接伝達しない方法の検討をお願いいたします。
- (3) 動物愛護法の基本指針の通り、恣意的な餌やり等の行為の結果に対する管理の対策を実行するための、動物愛護と動物管理の両立を図る措置要綱（ガイドライン）の策定をお願いいたします。
- (4) 動物愛護法を根拠にする愛護動物対策と、鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律を根拠にする野生動物中の狩猟鳥獣管理対策の分離をお願いいたします。

関連資料を添付いたしました。

以上

中野区「ペット等飼養に関する条例」について（概要）

【各項目それぞれの理由等を別紙に添付しました。】

条例の名称について

地球規模の大きなテーマ「人と動物と環境との関係」を、「ペット」という表現に特化するため、ペットショップ、ペットリマー、ペットスクール、ペットブリーダー、獣医師など、ペットに係る実業界と、好き嫌いの判断が容易なペット愛好家の役に立つ行政措置をイメージするという意見が多数です。

現行法令等順守の普及啓発対策

動物愛護法の施行される以前の、野良犬が徘徊していた昭和46年、千葉県で犬が幼児を噛み殺した事件では、行政が狂犬病予防法の作為義務違反による不法行為の成否を問われ敗訴しました。

近年の東京で野良犬からの人身被害の危険性は見られませんが、ペット動物の増加により、動物に起因するさまざまな分野の迷惑被害が日常的に訴えられます。

人に飼われるペットや愛護動物に限らず、所有を放棄された動物や、生物多様性に係る外来動物等の増加に対して、所有者・占有者・取扱者等の現行法令等順守に背く責務不履行に対する指導や監視、罰則執行などの手ぬるさが従前より指摘されています。

条例がなくても行なえる施策措置

緊急災害時の被災ペットの手引き書、飼い主のいない猫対策、犬の放し飼いを行える場所の設定、カラスへの給餌規制などは、新条例の制定がなくても既に実施されています。

罪刑法定主義に反する事項

野良ねこやカラスに罰則を加えられる道理はもちろんありません。命ある動物は人の行為の対象となるモノと違い、本能習性生理生態に従い行動します。

動物に対する所有者などの責務違反についての罰則を決められますが、人の所有あるいは占有または管理や支配下でない事態を対象とする際に、禁止や罰則の対象となる人もいません。

新しい条例計画について

法の作為義務違反による不法行為を問われないため、基本指針の「講ずべき施策」を参考に、必要と思われる条例案を草案しました。

「所有者のいないねこの適正管理の在り方等についてのガイドライン」草案を別紙に添付しました。

中野区「ペット等飼養に関する条例」について

当条例案中問題提起されている、前段となる根拠法令がなく、違憲立法及び罪刑法定主義に反する事項と、法令等の逸脱した解釈、裁量権の乱用、行政民事不介入、行政執行不作為に起因する事態、便宜供与等、多数寄せられる疑義について整理しました。

・条例の名称について（法令等の逸脱した解釈・便宜供与）

「ペット等飼養に関する条例」の「ペット等」に根拠法令がないため、動物愛護法（但し略称、以下同じ）「動物の所有者又は占有者の責務等」第7条の「家庭動物等の飼養及び保管に関する基準」に示される「家庭動物等」の定義より、「愛がん動物又は伴侶動物（コンパニオンアニマル）以下同基準の本文割愛・・・」の愛がん動物の英訳が「ペット等」と判断されます。

従って当条例の対象動物は、「愛がん動物等又は伴侶動物等あるいは学校飼育動物を含むなどに類する」、と定義する意見が一般的で合理的です。

分野をペット等とする場合、飼い主のいない愛護動物全般及び、所有占有者等のいない野生動物や生物多様性に係る外来生物等に対象の範囲は広がらず、野良ねこやカラスも除かれます。

動物愛護法では、ペットや愛がん動物類等の飼養に関して、動物取扱業などが飼い主に対して適正飼養等の説明をし、理解に努めるとされています。愛がん動物等に関連する多種類の事業は栄え、所有者占有者のいない愛がん動物等はいません。

ペット等愛がん動物を対象にした、飼養に関する各種の事態は、対象動物を事業に供する者及び所有する人の利害に直接的に関わるため、当条例の目的とは裏腹に、一部のペット愛好家とペット事業者勢力分野へ、条例の制定による便宜供与、利益供与が必然的に発生する事態が懸念されています。

・現行法令等順守の普及啓発対策（行政実行不作為）

狂犬病予防法の罰則の執行率は極めて低く、鑑札票と注射済票両方の装着違反者は周知の通り80～90%ともいわれます。違反者が摘発されないばかりか、行政による個別の適切な指導も行われません。この事例は従前からたびたび指摘されながら改善されないため、疑問が続いています。

鑑札と済票の装着比率が動物取扱者や飼い主のマナーの善し悪しの判断基準にされますが、法令順守の作為義務である指導や実行がおろそかのため、中野区も例外ではなく周知徹底しません。

行政、警察、消防、教育等、各機関の間で、愛護動物施策についての情報交換や情報の共有も進み、愛護動物遺棄犯罪や殺傷犯罪等の執行件数が、平成11年の第一次動物愛護法改正後格段に上昇しました。

ペット等愛がん動物の流行と増加による各種トラブルの発生を抑止する対策が、現行法令の実行や執行に努めることで進んでいます。

動物愛護法では犬とねこの繁殖制限を所有者占有者及び取扱者等の責務とする中で、東京都条例では飼い主による動物の繁殖制限を責務として犬とねこ以外にも対象動物を広げる方法で、根拠法令の執行推進をはかっています。

行政不作為をいわれる前の事例の一つとして、増え過ぎともいわれているペット動物等に起因するトラブル防除を目的に、自治体条例ならではの、所定の月齢を過ぎた各種ペット動物等への繁殖制限措置の制定や、動物取扱業等の許認可制度なども可能ですが、未だ実施している自治体はありません。性善説の我が国では、「悪いマナーを取り締まるよりも、悪い事態に進ませない施策が好まれる」等の意見が多数です。

・条例がなくとも行なえる施策措置（行政実行不作為）

緊急災害時に設定される災害対策本部の救援の対象範囲として、災害基本法に基づく条例に愛護動物を定める場合を除き、新しい条例がなくとも災害時のペット等対策及び施策措置の策定が行われています。災害基本法に基づく条例に愛護動物救援を盛り込んだ自治体はありません。

東京都のほか各自治体では災害基本法に準拠した条例制定ではなく、関連各機関などと調整の下、施策措置要綱などを策定し、手引き書やパンフレット等を作成して普及啓発を進めています。

飼い主のいない猫対策については、動物愛護法の基本指針にさきがけて既に平成16年には東京都等が策定し、都内各自治体等でも実行と浸透がはかられ、中野区も都の認定地区として成立させた実績を持ちます。

この対策では、「所有者がいない動物に対する恣意的な餌やり等の行為」のある前提で、動物の愛護と動物の管理の両立を目指し、「その行為がもたらす結果についての管理」を適切に行います。この対策のガイドライン案を別紙に添付しました。

地域住民が主体となる実行プログラムには「餌やりの厳しいルール」も含まれるなど、住民同士の制裁や対立の原因になる「直接的な餌やり禁止」と異なる対策です。新条例の制定ではなく、都のほか各自治体で実施要綱などが作られています。

飼い主のいない猫対策は餌やりの擁護を目的にするものではなく、餌やり禁止通告による近隣同士の制裁や対立を未然に防ぎ、住民が主体となって地域コミュニティの健全化をはかる、官民協働事業と位置付けられています。

住民が主体となるためには、対象となる地区の区民と緊密な合意形成が欠かせないなど、行政以外からのコーディネーター的な役割や知識や技術が必要のため、行政のサポートに基づく取り組みが望まれています。

犬の放し飼いを行える場所の設定については、自治体等に位置する公園の一部を利用する方法で、規約などの策定に基づくなど、同様に新条例の制定ではなく実施されています。

・罪刑法定主義に反する事項（違憲立法・民事介入・裁量権の乱用）

憲法では「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。」とし、「基本的人権を守るために、刑罰になる行為は、予め明確にどの行為が罪になるか、明らかにしなければならない。」とされていることについての疑問も多数です。

ペット等愛がん動物類には飼い主等の所有者か占有者は必ずおり、動物愛護法第7条で人の行為に責務等が決められています。

餌やりによる近隣への迷惑状態は、対象が飼い主のいないねこ（あるいはカラス）であり、所有者等の責務違反を原因としないため、法律の定める手続による禁止命令ができません。

動物愛護法第25条では罰則までの手続きを、飼い主等の責務違反に起因した「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ています。

給餌者を飼い主と認定するには、本人の申し出を除き、餌を置く人と餌と餌を食べるねこの因果関係から、ねこの所有権利者を証明するなど民事の手法を用いなければならず、行政民事不介入を侵します。

動物愛護法の基本指針では恣意的な餌やりの結果に対する施策措置を求めていることから、餌やりの禁止は法律の範囲内を超えます。（違憲立法）

同様に、野生動物のカラスと愛護動物のねこは根拠法令が異なり、鳥獣の生態系を侵す給餌の禁止と、愛護動物の犬やねこの適正飼養等を、同じ目的であるべきひとつの法規で規制するには無理が生じています。（裁量権の乱用）

等々の疑問に対する明解な答えのないことから、不信感が広がります。

・新しい条例計画について

新しい条例計画は、現行の法令法規などを適切に実行してもなおかつ動物愛護法9条に従って「動物の飼養及び保管について、動物の所有者又は占有者に対する指導その他の必要な措置」等を区で定めなければならない事態が想定される場合に行われるものとする考えに基づきます。

動物愛護法第6条の都道府県の区域における動物愛護管理推進計画を準用し、現状と課題から判断した講ずべき施策を下記に草案しました。

【新条例の名称】中野区・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条例

(目的) この条例は、動物の愛護及び管理に関し必要な事項を定めることにより、区民の動物愛護の精神の高揚を図るとともに、動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害を防止し、もって人と動物との調和のとれた共生社会の実現に資することを目的とする。

(区の責務) 区は、動物の愛護及び管理に関する法律及び、東京都動物の愛護及び管理に関する条例、及びこの条例の目的を達成するため、動物の愛護及び管理に関する施策を推進するための計画を策定し、区民と協力して、実施するよう努めるものとする。

(区民等との協働) 区は、区民等と協働し、地域社会、学校、家庭等において、動物愛護週間行事や適正飼養講習会等の実施、各種普及啓発資料の作成、配布等により、動物の愛護及び管理に関する教育活動や広報活動等を実施する。

(適正飼養の推進による動物の健康と安全の確保)

- ・区は、愛護動物の繁殖を防止するための不妊去勢措置の推進に係る支援を行う。
- ・区は、愛護動物の終生飼養の徹底を図るため、動物取扱業の指導や監視を行う。
- ・区は、やむを得ない事態により緊急避難的に所有権を放棄しなければほかに方法のない動物の、飼養の継続と飼養機会の発見に係る措置を定める。
- ・動物が命あるものであることを踏まえた適正な飼養方法、禁止行為の周知徹底等を行うことにより、遺棄及び殺傷、衰弱虐待の防止を図るため、違法行為を発見した区民は通報しなければならない。

(動物による危害や迷惑問題の防止) 動物による人の生命等への危害の発生防止のより一層の徹底を図るために、区内で特定動物等の飼養を禁止する。

区長は次の各号のそれぞれにガイドラインを作成する。

- ・集合住宅での愛護動物の飼養ガイドライン。
- ・犬やねこの管理の方法のガイドライン。
- ・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。

(個体識別措置の推進) 区長が任命する犬の登録調査員を置き、鑑札等の装着の確認及び狂犬病予防法違反を執行する。

(動物取扱業の適正化) 区長が任命する動物取扱業調査員を置き、不適切事業者に勧告又は命令等を行う。

- ・区内の動物取扱業は許可を受けなければならない。
- ・動物を飼養等しようとする者は、動物取扱業者に対し標識等の掲示を求めなければならない。
- ・動物を飼養等しようとする者は、購入時に動物取扱業者より動物の特性及び状態等に関する事前説明等を受けなければならない。
- ・社会性が備わる前の、幼齢の動物を販売及び譲渡してはならない。この項目を「飼い主適正化の責務」に準用する。

(産業動物の適正な取扱いの推進) 産業動物を飼養及び保管する者は、繁殖、販売、展示等に関わる事業を兼業して行ってはならない。

(災害時対策) 災害基本法に準拠して設置される災害対策本部で、被災動物救済を行える措置を、別途定めるものとする。

(人材育成) 区は、2名以上の動物愛護担当専任職員を置く。

- ・区長は、動物愛護管理行政の担当者の専門的な知識や技術の習得に対する支援を行う。
- ・区民と協働する動物愛護協議会を設置し、動物愛護推進員等の区民への委嘱を推進する。
- ・区民は、国及び関係地方公共団体等における官民の連携事業に積極的に参加する。

(点検及び見直し)

動物の愛護及び管理に関する推進を図るため、計画の達成状況を点検し、施策に反映させるものとする。また、法律や都条例改定等に合わせて、必要な見直しを行うものとする。

所有者のいないねこの適正管理の在り方等についてのガイドライン『要綱』

このガイドライン『要綱』は、動物の愛護及び管理に関する法律第5条に基づき、環境大臣が定める基本的な指針（基本指針）に即して、中野区内における施策を推進するために策定するものです。

具体的には、所有者や占有者及び取扱者のいない愛護動物のねこ（以下、所有者のいないねこ、あるいは飼い主のいないねこ）に対する恣意的な餌やり等の行為のように、その行為の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、ねこ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ことをうけて、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面を目指すことのできるガイドライン『要綱』を作成するものです。（基本指針より抜粋引用）

第1 名称

本要綱の対象とする事業の名称を、所有者のいないねこの適正管理の在り方対策事業「地域ねこ対策プログラム」とする。

第2 目的

ねこに対する愛護と管理の両面を目指すために必要な事項を定め、地域住民とボランティアと区が協働して、人とねこが共生する地域づくりと、地域環境の向上を図ることを目的とする。

第3 方針

目的を達成するため、次の方針に従う。

- (1) 所有者または占有者あるいは取扱者のいる飼いねこから飼い主のいないねこを出さない。
- (2) 飼い主のいないねこに起因するトラブルを減少させる。
- (3) 当対策を原則として、1.住民及び住民等の組織、2.ボランティアなど、3.区、と三者の協働で行う。

第4 対策

市は不妊去勢手術の実施等により、飼い主のいないねこの増加の抑制を行うため、次の対策に関する支援を行い、地域に根付かせるものとする。

- (1) 地域住民組織などとボランティアなどと区の三者の合意形成と成立の対策。
- (2) 本プログラムの実行と継続の普及啓発と周知の対策。

第5 地区の指定

地域の問題を解決するため、当対策に取り組む地区を「地域ねこ対策プログラム実施地区」として区が指定する。

指定地区は原則として下記のほか、区長の規定する別途必要な事項の要件を満たすものとする。（別途必要な事項は「実施細目」）

- (1) 「地区」の範囲が明確であり、対象のねこが把握されていること。
- (2) 活動の構成員に地区の住民等が参加していること。
- (3) 活動組織は本対策の目的を理解し、趣旨に沿った計画の実行を図ること。

第6 主な活動内容

主な活動内容をおおむね下記の事項とし、その他必要な事項を区長が別途規定するものとする。（その他必要な事項は「実施細目」）

- (1) 地域での合意の形成と成立についての活動
- (2) 不妊去勢手術の実行についての活動
- (3) 飼いねこの適正飼養についての活動
- (4) 飼い主のいないねこの管理についての活動
- (5) 対策の周知と浸透についての活動

第7 役割分担

「地域ねこ対策プログラム実施地区」に指定した場所において、ねこの共生活動を推進するにあたっては、住民等の組織や住民、ボランティア、区がそれぞれ次の役割を担う。

- (1) 住民等の組織や住民の役割 / 自治会、町会、管理組合等やその他を基礎として地域住民を含む活動組織は、地域の合意形成に向けた会議、集会、広報活動等を行うとともに、飼いねこから飼い主のいないねこを出さない対策と、飼い主のいないねこの管理を行う。（ねこの習性生理本能に基づく「生態の循環」を抑止する管理、及び地域の衛生環境保全の活動。）
- (2) ボランティア等の役割 / 知識・経験等を有するボランティアは、取り組み手法に関する技術の提供のほか、当対策の具体的推進内容について協力、助言を行う。
- (3) 区の役割 / 区は地域住民及び住民組織の合意形成のために行う活動を主体的に支援するとともに、地域のボランティア団体や繁殖制限手術を行う獣医療機関の他、警察、消防、教育等や区内その他の関係機関等との連絡調整を行う他、活動組織に対して普及啓発資材を提供する。

第8 ガイドライン実施細目等の事項

「地域ねこ対策プログラム」の実施に際して、その他の必要な書式あるいは書類などの事項は、区長が「ガイドライン実施細目」等により別途規定するものとする。

所有者のいないねこの適正管理の在り方対策事業
「地域ねこ対策プログラム」実施細目

第1 趣旨

この細目は、所有者のいないねこの適正管理の在り方対策事業「地域ねこ対策プログラム」ガイドライン「要綱」（以下、地域ねこプログラム）の規定に基づき、中野区長が行う事業の実施について必要な事項を定める。

第2 地域ねこ対策プログラム実施地区の指定方法

中野区民あるいは住民等の組織から、区長に推薦があった地区について、所定の調査を行い、区長が決定するものとする。

指定にあたっては、全体の状況を勘案しながら、特定の地区に偏りのないようにすることとする。

第3 指定地区との調整

地区指定事業を開始する前に、当該地区で活動の主体となる町会及び管理組合などの住民組織あるいは土地の管理者、及び住民やボランティアなどの活動組織との調整を行い、地区の現状を詳細に把握して、地区の特性を勘案した事業の方向性を決定し、実施する。

第4 事業の内容

- (1) 専門的な問題への助言・資料提供
- (2) 講習会等の主催

(3) 「飼い主のいないねこ」の不妊去勢手術の実行支援
但し(3)は未定のため、参考項目です。

第5 事業の期間

地区指定については、指定した日から1年間を原則とし、再指定を行えることとする。助言・資料提供、講習会等の主催は必要に応じて随時行うことのできるものとする。

第6 実施方法

地域ねこ対策プログラム要綱の規定や実施細目等に基づく、「所有者のいないねこの適正管理の在り方」等についての運営マニュアルを、パンフレット、リーフレット、冊子などを用いた「手引書」等に制作し、実施する。

第7 細目の見直し

本細目は、必要に応じて見直しを図る。