

平成22年1月 日

〒164-0001
中野区中野二丁目17番4号
中野区保健所
生活衛生担当殿

住所
氏名

案件番号(09-04)「(仮称)中野区動物の愛護の促進及び適正な管理に関する条例」
に盛り込むべき主な項目と考え方(案)についての意見

【意見-1】

条例の名称「(仮称)中野区動物の愛護の促進及び適正な管理に関する条例」を「中野区動物の愛護及び管理に関する条例」に修正すべきとする意見です。

理由 地方自治法等をよりどころに、目的の条例を制定する際に、日本国憲法は次のようになっています。「憲法第94条[地方公共団体の権能]地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」となっていることから、東京都でも条例の根拠法である「動物の愛護及び管理に関する法律(以下、動愛法とします。)」に従った「東京都動物の愛護及び管理に関する条例(以下、都条例とします。)」としています。

中野区が、動愛法や都条例や狂犬病予防法やそのほかの関連法規を適切に執行してもなおかつ不足であり、法律の範囲内で中野区民が必要とする区条例が必要だとするならば、名称は区民の理解を得られる根拠法令に準ずるべきです。

根拠法に従う法の精神は、単に動物の愛護の推進を図るのみではなく、同様に管理の適正のみを目的とするものではありません。動物の愛護や管理の結果による種々の事態について言い及ぶものです。

【意見-2】

「1 総則 1 - 1 条例の目的」の全文を次の「」内に修正する意見です。

「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り、動物の健康及び安全を保持するとともに、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、動物が人に迷惑を及ぼすことのないようにし、もって人と動物との適切な関係づくりに資することを目的とする。」

理由 当条例案の根拠法令の目的は、「第1条この法律は、動物の虐待の防止、動物の適正な取扱いその他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、生命尊重、友愛及び平和の情操の涵養に資するとともに、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。」というものです。

当条例案の「目的」から判断される当条例案の対象動物は、根拠法令の対象とする多種類の分野で人と関わる動物の中から、特別に人々を癒(いや)す家庭動物に絞られています。

動物は単にペットと称される家庭動物だけではなく、様々な分野で人のために働き、人の役に立つように保護管理等されている動物がいる一方で、所有者や占有者の特定できない動物も多数です。

人を癒すだけの愛玩動物に限らず、この条例の対象となる動物は動物取扱業の商用目的などのほか多種の分野に多数います。すべての動物を対象にし、大多数の区民が必要とする条例を目指すことが第一の理由です。

第二の理由は、条例の根拠となる動愛法では「(地方公共団体の措置)第9条地方公共団体は、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、《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を講ずることができる。」としています。(文中に《》括弧マークを追加。下も同じ。)

この条例が「法律の範囲内」という憲法の条件を満たすとき、当条例で「指導その他の必要な措置を講ずる」対象者は、動物の所有などの権利を持たない「飼養等を行う者」ではなく、権利と義務を合わせ持つ《所有者又は占有者》であることを明確にすべき、という理由からです。

【意見-3】

「1-2 用語の定義」の「2 飼養等」の項目を削除、とする意見です。

理由 意見-2と同じく条例の根拠法では「(地方公共団体の措置)第9条地方公共団体は、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、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を講ずることができる。」としています。条例は法律の範囲内の対象者である、「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を講ずる」べきものであり、法律の範囲を超える条例は「違憲立法」を指摘される恐れが充分です。

飼い主のいない動物の保護や世話を行う態様などから判断して「動物の所有者又は占有者」の権利を与え、義務を強いる権限が区にはありません。

飼い主のいない動物の保護や世話を行う態様や、その行為との因果関係などから「動物の所有者又は占有者」の義務及び権利を証明することは民事の分野であり、「飼養等」を飼い主である「動物の所有者及び占有者」と同義に定義し、義務を強いて権利を授与する事態は、行政の民事不介入を侵します。従って当条例案の「飼養等」の定義は無効と判断されます。

【意見-4】

「1-3 区の責務」の1.2.3.4.5.の全部の項目を削除とする意見です。

理由 災害時を除く1.3.4.5.の項目の内容は、特別に条例を制定しなくても既存の法規などを根拠に、区が必要な措置を講ずることができることを第一の理由とします。そのほかの理由は次の通りです。

災害時の救護は、この条例とは別途に、災害基本法に基づく動物対策の定めのない場合に、国などと共に設置する災害対策本部の救護活動の対象から動物が除かれます。この条例案では、緊急災害時に組織される自衛隊などの災害救助隊の救護活動に、放置放ろう動物も対象になるとの誤解を生じさせます。いざというときの被災の現場で誤解や混乱のないように、別途に作成する防災マニュアルなどで相応の施策措置を行えることから、当条例に取り入れる必要がありません。飼い主と避難所に同伴できる愛護動物に限らず、危険な動物や畜産動物や動物取扱業やそのほかの動物対策も必要と思われまます。

動物の所有者又は占有者による、多数の動物の飼養又は保管に起因して周辺的生活環境の損なわれている事態については、動愛法第25条で罰則があるため、重複する条例は必要ありません。

また、憲法では「第31条 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。」とされています。この「罪刑法定主義」は「基本的人権を守るためにも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。」と解説されます。

動物の所有者又は占有者が、法律の定める守るべき責務に明確に違反した行為と異なり、所有者又は占有者のいない動物に係る飼養者責務の立件が民事介入であることと、所有者又は占有者ではない者の、どのような態様等が予め明確な犯罪になるのかが不明瞭なままでの指導や勧告や命令や罰金に処すなどの措置は、憲法の罪刑法定主義と異なります。

【意見-5】「1 - 4 区民の責務」の全文を次の「」内に修正する意見です。

「区民はお互いに、動物愛護の精神の高揚を図り、動物の健康及び安全を保持するとともに、自己の所有し又は占有する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、動物が人に迷惑を及ぼすことのないよう努めるものとする。」

理由 意見-2と同じく、当条例の根拠法で「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、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を講ずることができる。」としていることが第一の理由です。（文中に《》括弧マークを追加。）

第二の理由は、この条例が「人と動物との共生」も目的とするのならば、対象の動物はペットだけではなく、近年大きな問題になっている、固有種や外来種動物等に起因する生物多様性と環境保全に係る、人と（あらゆる）動物との適切な関係づくりなどへの配慮が不可欠です。

動物が怖い、恐ろしい、近寄れない区民や、動物を人のために働かせ、人の役に立たせることを受け入れない区民も地域社会の一員です。条例をもって「相互の理解を深めるよう努めるものとする。」場合に、一部のペット愛好家等やそれらに関わる実業界等勢力分野の便宜を図るなどを指摘される恐れが強く、それ以外の多くの区民との公平平等公正で合理的な整合性を保てなくなります。

【意見-6】「2 - 1 飼い主の遵守事項」の全部の項目の削除を意見とします。

理由 意見-3の通り、区にはこの条例の「飼養等」の定義をもって、「動物を飼養すること」及び「飼い主のいない動物の保護及び世話を行うこと」を行う者について「動物の所有者」としての、あるいは「（所有者のいる動物の）占有者」としての、その動物の所有等の権利を与え、義務を強いる権限がありません。

従って意見-4と同様に、飼い主とは「動物の所有者又は占有者（あるいは取扱者）」に限定されるものであり、動物の所有者又は占有者による、多数の動物の飼養又は保管に起因して周辺的生活環境の損なわれている事態については、動愛法第25条で罰則があり、新たな条例の必要がありません。

愛護動物の遺棄は動愛法で罰則の有る犯罪ですから、条例がなくても区が告発などをして、法規を執行できます。愛護動物の遺棄罰則は当条例案の根拠法で、昭和48年から施行されています。区が遺棄犯罪を見逃し続けているのであれば、行政実行不作為を追求されます。

災害時対策も意見-4と同様に、動物を災害対策本部直属の救護対象とするためには、災害基本法に基づいた措置が別途必要であることや、動物を飼養又は保管する者に対する対策は、防災マニュアルなどで相応の施策を条例がなくても行えることなどから、現行の関連法規等に基づいて措置を講じられる事項ばかりです。

【意見-7】「2-2 犬の飼い主の遵守事項」の1の(2)を除くすべての項目の削除を意見とします。

理由 犬の所有者に対する罰則は、狂犬病予防法の登録、鑑札装着、予防注射接種、注射済票装着それぞれの違反について、罰金それぞれ20万円の違法行為として、昭和25年からの長期間に渡りありました。区が長い間、狂犬病予防法を区民に遵守させられなかったのは、行政の法律等執行「不作為」です。

現行法の違法行為者の摘発や執行に、何故新たな条例が必要なのか？不可解というより仕方ありません。条例制定計画よりも、動愛法やそのほかの関連法規等を着実に執行するための措置要綱制定など、速やかな構築と実行が望まれます。

【意見-8】「2-3 猫の飼い主の遵守事項」を
「猫の所有者及び占有者と取扱者（以下、猫の所有者等とします。）の遵守事項」
に変更し、項目の1と2をそれぞれ次の「」内に修正する意見です。

1.を次の「」内に修正。

「猫の所有者等は、感染症の知識を持ち、近交（近親）繁殖に起因する疾病を防ぐこと。」

2.を次の「」内に修正。

「猫の所有者等による、意図的な出産予定の猫について、屋内での適正な終生飼養が困難である際には、予め繁殖制限のための不妊去勢手術を行うこと。」

理由 項目-1について・・・文献によると、猫のおよそ30種超といわれる感染症は、流行種猫の近交繁殖を長期間繰り返し続けた海外のキャッテリー（繁殖所）から、最初の臨床事例が見つかっています。近交繁殖が生体の劣化につながるため、猫の健康を侵す恐れを防ぎます。

項目-2について・・・区に寄せられる猫のトラブルの多くは、その生理生態からくる極めて強い繁殖力が原因のため、繁殖制限のための不妊去勢手術が明解で有効な対策です。

【意見-9】「2 - 4 飼い主のいない動物の保護等に関する遵守事項」のすべてを削除する意見です。

理由 意見-2と同じく、条例の根拠法で「（地方公共団体の措置）第9条地方公共団体は、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、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を講ずることができる。」としていることが第一の理由です。飼い主のいない動物には文字通り、所有や占有の権利を持つ者もいません。従って義務の強要は困難です。（《》括弧マークを追記。）

第二の理由は意見-3と同じく、飼い主のいない動物の保護や世話を行う態様や、その行為との因果関係などから「動物の所有者又は占有者」を証明することは民事の分野です。「飼養等」の表現に「動物の所有者及び占有者」の権利を与え義務を強いて定義する場合は、行政の民事不介入を侵します。

飼い主のいない動物の保護や世話を行う態様などから判断して「動物の所有者又は占有者」の権利を与え、義務を強いる権限が区には無いので、行政裁量権を逸脱します。

参考迄に、第三の理由として・・・当条例の根拠法による告示「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」では、「（部分引用）また、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。」などと喚起し、「現状と課題」として、「（部分引用）動物による危害及び迷惑問題は、所有者等とその近隣住民等との間で感情的対立を誘発しやすいなどの性格を有していることもあるため、行政主導による合意形成を踏まえたルール作り又はルール作りに対する支援等が期待されている。」としました。

続けて「講ずべき施策」には、「（部分引用）所有者のいない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。」として締めくくります。

東京都では法に先駆けて既にガイドブックを持ち、「（略称）飼い主のいない猫との共生プログラム」を行い、中野区でもこのプログラムを官民協働の仕組みで成立させています。

当条例案では「飼い主のいない動物の保護や世話をしようとする者は、その行為によって周辺的生活環境を損なわないよう配慮しなければならない。」・・・としました。しかし、条例の根拠法の告示に従うとき、「行政主導による合意形成を踏まえたルール作り又はルール作りに対する支援等が期待されている。」・・・というものであることから、「その行為によって周辺的生活環境を損なわないよう配慮しなければならない。」ことに配慮して主導しながら実行する主体者は、行政つまり区です。「飼い主のいない動物の保護等に関する遵守事項」は、「行政主導による合意形成」を踏まえ、条例がなくても直ぐに行える区の役割です。

【意見-10】「2 - 5 周辺的生活環境を損なう行為の制限」のすべてを削除する意見です。

理由 意見-4と同様に、当条例案で罰則を適用するまでの仕組みの「周辺的生活環境を損なう行為の制限」は、「周辺的生活環境の保全に係る措置」とする、動愛法第25条の模倣ですが、同根拠法と基本的な部分が違います。

動愛法は「所有者や占有者あるいは取扱者の、法律に背いた明らかな責務違反」が、「憲法第31条 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。」の「罪刑法定主義」を満たしていると判断されます。

当条例案では、所有者又は占有者のいない動物に対して何らかの行為をした者について、その行為が、飼養者としての責務発生の原因であることを立証しなければ、責務発生が成立しません。区が飼養者としての責務発生を立件することになるため、行政の民事不介入を侵します。

加えて、どのような飼養の態様等が「予め明確な犯罪になる」のかが不明瞭なままで、区長が仲介にあたり、指導や勧告や命令や罰金に処することなどが、「基本的人権を守るためにも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。」と解説される憲法と異なることから「違憲立法」までもが指摘される恐れを含みます。

また、人の所有や占有下にない「カラス」と、主に「ねこ（又は犬）」などは、条例の前段とされる根拠法が異なります。従って一般的な「カラス」には、「飼養等」などの責務違反と、所有者や占有者や取扱者のいる動物を対象にする「周辺の生活環境の保全に係る措置」について、環境省令で定める違法行為をあてはめられません。

当条例案の「周辺の生活環境を損なう行為の制限」は、根拠法に準拠したものではなく、罰則に至る迄の仕組みだけを模倣した、単純な間違いであるものと推測されます。

以上などの理由から・・・

【意見-11】は、当条例案で罰則を適用するまでの仕組みの、

「3 協議のあつせん並びに指導、勧告及び命令」

以下、

「4 委任」

「5 罰則」

までの項目を削除し、

次の「」内の項目、「区民との協働」と「国等との連携等」を追加して修正する意見です。

「区民との協働」

「区は、動物の愛護及び管理に関する施策措置等の推進に当たっては、区民等と協働するよう努めなければならない。」

「国等との連携等」

「1.区は、動物の愛護及び管理に関する施策措置等を効果的に実施するため、国、東京都その他の地方公共団体及び公共的団体（以下「国等」という。）と連携を図るよう努めるものとする。」

「2.区長は、動物の愛護及び管理に関する施策措置等の推進のため、必要があると認めるときは、国等に対し、当該施策措置等の推進について協力を要請するものとする。」

以上