

多頭飼育問題に関する論点整理【前編】

成城大学法学部教授 打越 綾子

編集者注：本稿は、広く地方公共団体の今後の施策に役立てていただけるようなコンテンツを提供すべく御執筆いただいたものです。

※ 後編は、次回発信の予定です。

1. はじめに

犬や猫などのペットを多数飼育していたとしても、その習性・年齢・体調・個性などに応じて、適切な給餌・給水、糞尿の片付けや衛生管理ができていなければ、そして必要な場合に動物病院に掛かり、近隣とも良好なコミュニケーションがあるならば何も問題はない。もちろん、飼い主の経済的・肉体的負担は小さくはないが、飼い主もペットも決して不幸ではあるまい。

しかし、本稿で問題視する「多頭飼育問題」とは、多数のペットを飼育している中で、適切な給餌給水・衛生管理ができず、悪臭や害虫など近隣の生活環境にも好ましくない問題が発生している状態を指す。こうした場合、飼い主の生活も不衛生であることが多く、病気や栄養不足であったり、社会的に孤立していたり、決して良好な状況ではないことがほとんどである。もちろん、最終的には本人自身の問題であるとはいえ、こうした立場にある人々とペットを放置することは、社会福祉の観点からも、また公衆衛生の観点からも、決して好ましくはない。こうした状況を如何に予防し、また発見した場合に如何に対処するかを考えるのが本稿の目的である。

なお、メディアやインターネットでは「多頭飼育崩壊」という表現がよく使われる。数十頭を超える犬猫が残されたまま飼い主が急に死亡あるいは入院したり、筆舌に尽くしがたいほど不衛生な状態で動物の死体が放置されたりして

いるような飼育環境の場合は、もはや危機的対応が求められる。多頭飼育問題とは、こうした多頭飼育崩壊時のことも含むが、そこに至らなくても、例えば10頭程度の犬猫を飼育しながらも飼い主自身の生活が悪化している状態なども含むこととする。様々な対応や説得によって改善を促すべき飼育状況であれば、それは対処すべき多頭飼育問題として位置づけたい。そう考えれば、多頭飼育問題とは、耳目を集める特別な事案ではなく、既にどの自治体にも発生している地域社会の一課題なのである。

折しも2019年3月から、環境省と厚生労働省とが連携する形で、「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会」が立ち上がり、この1年間で4回の会議が開催された。また、それ以前から筆者個人としても、各地の自治体の担当者とともに非公式の勉強会などを開催して論点整理をしてきた。前編では、これまでの経緯や課題を改めて整理し、後編では、環境省の検討会で抽出された全国の動向などを踏まえて対策を考えていきたい。

2. 多頭飼育問題の難しさ

議論に入る前の大前提として、多頭飼育問題の二つのパターンを腑分けしておく必要がある。一つ目は、犬や猫の繁殖業者による多頭飼育問題である。これは、特定の種類のペットを求めるブームに伴い発生する売れ残りの動物の取扱い、劣悪な繁殖・飼育環境に関わる問題である。このパターンは、ペットを購入する消費者の意識向上に向けて普及啓発を行い、また動物取扱業者に対する公的権力による監視強化によって解決すべきである。二つ目は、一般的な飼い主や中小規模の保護活動家が、動物の飼育に関し

て問題を発生させるパターンである。動物に対する保護感情はあるが、適切に飼育するための判断能力や経済力が欠落していて、さらには人間社会での孤立による動物依存などもあり、善意のはずの飼育がネグレクト飼育と周囲の迷惑に転化するパターンである。本稿では、この後者のケースを前提に議論を進めていく。

とはいえ、ここから先の定義も決して簡単ではない。もちろん、頭数は最も大きな影響を与えるが、頭数のみが問題なのではなく、「多頭」に伴って適切な飼養ができていない（+周辺環境へのマイナス影響が出ている）状況が問題なのである。例えば、一世帯あたりの飼育頭数は同じでも、動物の大きさが違えば負担は大きく異なる。また、飼い主一人あたりの飼育頭数、例えば「高齢者一人暮らしで、猫が10頭いる」というのと、「三世帯7人家族で、犬3頭と猫7頭を飼育している」というのでは印象が異なる。さらには、居住スペースあたりの飼育頭数によっても印象は異なってくる。そして、動物の増加ペースは、不妊去勢手術の有無や、保護や譲り受けの数によるのだが、例えば「昨年まで2頭だったのが、今は7頭の猫」というのと、「昨年まで10頭だったが、今は7頭の猫」というのでは緊張感が全く異なる。こうなると数の問題だけでなく、動物の世話の状況が重要な課題に思えてくる。糞尿の片付けができておらず、病気や炎症のある犬猫が居て、そのケアが不十分である場合は、たとえ5頭のみであっても多頭飼育問題と言えるかもしれない。

3. 多頭飼育問題の政策的位置づけと関係主体

また、この多頭飼育問題は、精神性疾患や高齢者の認知症などとも関連があるとされ、生活困窮・社会的孤立の状態になりがちな飼い主の早期発見と人権への配慮が必要である。本人の病気と貧困という課題は、まさに福祉政策の中核的課題である。しかし、「動物が多数いる」という観点から、人間の問題ではなく動物の問題

であるとされ、厚生労働省も自治体の福祉部局も積極的に関わってこなかった。

筆者は、これまで全国の自治体職員への取材や意見交換を重ねて、多頭飼育問題の論点整理をしてきた。その結果見えてきたのは、多頭飼育の何が問題になっているかで、解決すべき課題や、解決に関わるべき主体が異なってきたということである。もちろん、ペットの飼養に関わる第一義的な責任者は飼い主である。しかし、その飼い主が経済力・判断力・体力その他の事情で適正に飼養することが破綻しているからには、如何にして外部関係者が問題を解決するかが問われてきた。

第一に、近隣住民からの騒音・悪臭・害虫などのクレームによって問題が明らかになった場合は、周辺の生活環境の保全が直近の課題となる。この場合は、公衆衛生行政として位置づけられ、保健所や住宅部局、地域の自治会・町内会・商店街などが協力する必要がある。出てくる。

第二に、動物の飼育環境が劣悪で、動物たちを救護する必要があるという観点から情報が拡散した場合は、動物愛護管理行政としての対応が前面に出ることになる。各自治体の動物愛護センターや様々な動物愛護ボランティアとの連携がキーとなる。

第三に、飼い主の困窮・病気・栄養失調・社会的孤立などが問題となった場合は、人間の生活支援・行動様式の改善が必要だということとなり、つまり福祉行政の範疇となる。その場合は、例えば精神衛生の保健師や生活保護のケースワーカー、そして地域の中の社会福祉協議会や民生委員の協力なくして対応できない。

第四に、当事者である飼い主が、地域住民にとっての社会的な脅威、咬傷事故や暴力事件の可能性があると感じられれば、警察行政が出てくる必要がある。また、明らかに動物虐待と言えるような（例えば動物の死体などが多数ある場合など）は、動物愛護管理法の動物虐待罪で警察・保健所が公的な強制力を持って状況を排

除しなければならない。

このように、多頭飼育問題とは、どの側面から問題が発覚するか、どの側面がクローズアップされるかによって、政策的な位置づけと、対処すべき担当組織が異なってきたのである。だからこそ政策的対応の隙間に置き去りにされがちで、これまで関係者が手をこまねくばかりであった。しかし、この問題の解決に向けては、責任者となる行政部局や主体を一元化するのは対応できない。課題の複雑さに鑑みて、自治体の保健福祉事務所、動物愛護センター、警察署、社会福祉協議会、自治会や民生委員、動物愛護ボランティア団体、獣医師会、精神科医やカウンセラーなどの医療機関、弁護士や成年後見人など、官民を超えた多機関・多職種連携が必要である。

4. 従来の動物愛護管理部局による対応と悩み

とはいえ、これまで問題が発生したときには、まずは自治体の動物愛護管理行政の担当者が、様々な悩みを抱えつつも、何とか対処する方法を模索してきた。

第一に、多頭飼育者の早期の情報把握である。近隣住民からのクレームが発生する前に、地域内で多頭飼育問題に関わる普及啓発を行い、動物の保護活動をしているボランティアや動物愛護推進員からの情報提供に対応するといった方法である。また、多頭飼育の届出制度を条例等で規定してきた自治体もある。残念ながら、制度に気が付いていない、あるいは気が付いていても届け出ない人々に限って問題になるわけであるが、とはいえ多頭飼育とは届け出るべき課題であるという意識付けを、行政組織同士あるいは地域に広めることに意味がなかったわけではあるまい。

第二に、動物の保護活動をしている団体が、動物の殺処分を回避しようという気持ちが強いが故に多数の犬猫を抱えてしまう状況を回避しようという努力もなされてきた。行政からの団

体譲渡に際しても、次々と動物を託さないようにして、前回譲渡した犬猫の新しい飼い主が見つかったかを確認し、無理をしないようにと声がけしている自治体もあった。

そして第三に、多頭飼育者とのコミュニケーションに苦慮しながらも、何とかして飼い主を説得し、動物を引き取り、時には殺処分し、可能であれば新たな飼い主を探すなどの対応も行われてきた。この際、最も苦勞するのは「殺処分をする」ということに当事者が納得しないことである。多頭飼育状態だった動物は譲渡に時間も掛かり、全ての動物に明るい未来を約束することは厳しい。だからこそ、所有権を放棄させるのには相当な時間と忍耐力が求められる。それでも、何とか当事者を説得して問題を解決してきた担当者の苦勞は並々ならぬものがある。

しかし、これらの努力をしても増え続ける多頭飼育問題の前に、動物愛護管理の担当職員の精神的・肉体的負担が限界に達しつつある。上述の通り、飼い主の精神性疾患に対しては福祉部局や医師の助力なくしては対応できないし、多数の動物の救護に際しては行政が有する一時保護スペースだけでは到底足りないのである。今後増えていくであろう多頭飼育問題を予防し、解決していくためには、多機関・多職種連携の体制は必須と言えよう。

著者略歴

成城大学法学部教授
打越 綾子 (うちこし あやこ)

専門は、行政学、地方自治論、公共政策論。

東京大学法学部卒業。東京大学大学院法学政治学研究科博士(法学)学位取得。成城大学法学部専任講師、助教、准教授を経て、2012年より現職。

他に、環境省「中央環境審議会動物愛護部会」臨時委員、同「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会」座長等を務める。

自治大卒業生の声

自治大学校卒業生（第1部課程第133期）

千葉県千葉市 西井 雄介

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです。

1 はじめに（研修概要）

私は約1か月間にわたって行政に関する法体系を学ぶ「基本法制研修A」と、約3か月にわたって政策形成能力や行政経営能力を学ぶ「第1部課程」の2つの研修を受講しました。どちらの研修も全国の自治体から選りすぐりの職員が集まり、約4か月間を通して寄宿舍に寝泊まりし、他の受講生と寝食を共にしながら勉学に励みます。

2 基本法制研修Aについて

基本法制研修Aは、約1か月間をかけて「行政法」「民法」「地方自治制度」「憲法」「地方公務員制度」「財政学」の6科目について、演習等を織り交ぜながら、実践的に通用する応用力をつけるための研修です。

講義はそれぞれの分野の第一人者が担当されており、基本的な内容をなぞるだけではなく、幅広く、かつ深い内容となっています。

また、座学だけではなく、グループでの演習や発表を通して、行政の活動と法令の関係を学ぶことができるようになっています。演習ではグループでの議論についていくために自ら調べ、判例や資料を読み込むことで、より理解が深まりました。この演習は、その後の第1部課程で始まる各種演習のよい準備運動にもなりました。

なお、この研修では効果測定として6科目中3科目で筆記試験、2科目でレポート提出が求められます。1ヶ月の中で講義、演習、効果測定に向けた事前準備を行うこと

はなかなか大変でしたが、良い経験となりました。

3 第1部課程第133期について

第1部課程は自治大学校研修の本編となります。法学に特化されていた基本法制研修Aとはガラッと変わり、講義の分野が広がるとともに、行政課題を解決するための企画、立案能力を養うことに主眼を置いた演習が中心のカリキュラムとなります。

演習は、講師養成科目、事例演習、データ分析演習、条例立案演習、ディベート型演習、政策立案演習という複数の異なる性質の演習が組み込まれており、順を追って難易度が上がり、研修生が検討する範囲も広がって行くため、それぞれの科目にしっかり取り組むことにより研修生を成長させてくれるようになっていきます。これだけバラエティーに富んだ演習にじっくり取り組むことができるのはおそらく自治大学校だけであり、第1部課程の真髄は各種演習にあると思います。

特に印象に残っている演習は、事例演習と政策立案演習です。事例演習は、地方公共団体の現場が直面する複数の課題事例をテーマとして問題発見・解決を行う演習であり、各テーマについて各自が現状や課題点をまとめ、対応方法や解決策を討議していくものです。テーマの幅は広く、これまで自分が経験したことのない行政課題に対して、限られた時間の中で自分の考えをまとめて議論しなければならないため、研修生にとっては負荷の高い演習ですが、これを乗り越えることで自治体職員としての基礎能力向上につながるものであると感じました。

政策立案演習は、他の演習科目の総括として、設定した政策課題をテーマに、実際に首長に提言する事を想定して、課題解決のための具体的な政策をグループで立案するものです。この演習はまず5～6名の班決めから始まり、その後演習テーマ確定に向けた企画書作りを行います。企画段階でテーマの絞り込みが甘く、メンバーの方向性がバラバラのまま進むと、3か月近い演習期間の途中で行き詰まり苦勞することとなるため、非常に重要な工程となります。その後は報告書作成に向け、実地調査も行います。私の所属班のテーマは先行事例のない新たな行政課題であったため、設定された実地調査日程に加え、追加の実地調査を2回、自治体向けアンケート調査も1回行いました。報告書は班内で役割分担して執筆していきますが、ページ数は30枚という制限があるため、記載内容のバランスを取り、何が大事で何を伝えたいのか取捨選択する事に苦勞しました。

第1部課程では平行して多くの演習が行われ、それに伴い提出物の締め切りも重なるため、受講生にとっては締め切りに追われる毎日となります。非常に厳しく、苦しい時期もありますが、与えられた時間の中で自ら考え、効率的に成果を出していくことで行政職員として新たな行政課題へ対応する力が練成されていく質の高い研修であると感じました。

4 研修環境や寮生活について

自治大学校の研修が、これまで受講したどの研修とも違うのは、研修生が4か月に渡って寄宿舎生活を送りながら学ぶ点です。同期として学ぶ研修生達とは、共に研修を受講するだけでなく、長期に渡って生活をともにするため、それぞれどのような人間なのかをがしだいに明らかになってきます。私のいた麗澤寮6階フロアには20名の研修

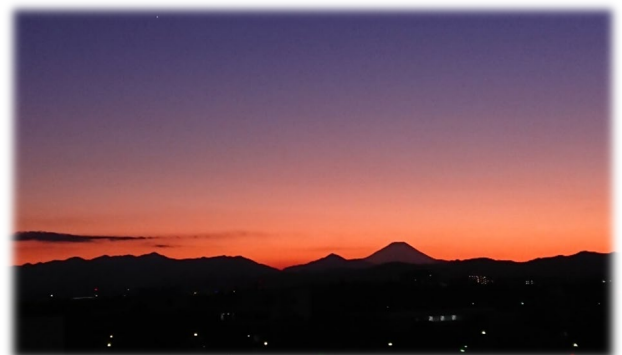
生がいましたが、言語（方言）、生活習慣、食べ物の好み、お酒の飲み方、研修への向き合い方、課題への対応の仕方などなど、ひとりとして同じような人間はおらず、個性的な仲間達との集団生活は刺激的で飽きることがありませんでした。

また、研修期間中は研修生が円滑に学べるよう、教務部や庶務課、教授室など多数の自治大学校のスタッフの方々が学習面、生活面でサポートしていただきます。

5 おわりに

公務員人生も半ばを迎え、今後このような長期に渡って学べる機会は二度とないと思います。台風による被害が癒えない中、私を快く送り出してくれた職場の皆様へ感謝します。また、私は在学中にスポーツでアキレス腱を切ってしまい、このまま受講し続けられるのだろうか、寄宿舎での寮生活は続けられるのだろうか、という不安がありましたが、同期の仲間達や、自治大学校のスタッフの方々のサポートにより、なんとか無事に修了する事ができました。自身にとって本当に忘れられない4か月間となり、素晴らしい仲間やスタッフの皆様には感謝の念に堪えません。

今後はこの研修を通して得た成果を、千葉市に還元すべく、公務に励んでいきたいと考えています。



(自治大学校寄宿舎から撮影)

自治大卒業生の声

自治大学校卒業生（第2部課程第189期）

兵庫県小野市 甲山 秀樹

編集者注：本稿は、自治大学校における研修の特長などについて、自治大学校の卒業生が記したものです

1 はじめに

私が自治大学校の入校を決意した理由は2点ありました。

1つ目は、市職員としての見識をさらに高めたいとの強い思いがあったため、自治大学校で、高度な研修を受講したいと考えたからです。

自治大学校は、幹部候補の職員を対象とした、総合的な政策形成や行政管理能力を育成する中央研修機関であることから、私は以前から他の研修所とは一線を画す、特別な機関であると位置づけていました。

この自治大学校において、地方自治のあり方を原点から学び直すことで、大転換期を迎えた時代において、多様化する住民ニーズに対し、どのように対応すべきかを自分自身で導き出し、将来を見据えた政策を実践できる職員になりたいと考えたからです。

2つ目は、全国の自治体を代表する同世代の職員と共に学び、刺激し合うことで、今の自分の現在地である知識や能力を今一度、見つめ直すとともに、自分自身がまだ気付いていない固定観念を打破することで理想の職員に変革するための新たな一歩を踏み出したいと考えたからです。

自治大学校に入校する職員は、それぞれの所属自治体が直面する課題の解決を担う人材であり、私が所属する自治体の基本理念である「生き残るのではなく、勝ち残る」というポジティブ思考の観点から見れば、互いに切磋琢磨しながら刺激し合うことで、

さらに成長することができる良きライバルであると捉えていました。

私は、この職員たちと共に学び合うことは、何ものにも代え難い貴重な経験になると確信し、使命感を持って入校を決意しました。

2 研修の概要

私は、自治大学校において、10月中旬から約2週間のカリキュラムで、行政に関する法制度を学ぶ「基本法制研修B」と、翌年1月上旬から約2か月間にわたり、政策立案の実践的な手法を学ぶ「第2部課程」を受講しました。

基本法制研修Bでは、自治体職員として習得しておくべき基本的な法制度として、行政法や民法、地方自治制度、地方公務員制度、地方税財政制度を講義形式で短期間に集中的に学びました。

また、第2部課程では、自治体の幹部候補生として、行政課題の解決に向けた政策立案や、プレゼンテーションする上で必要な能力の養成に主眼を置いたプログラムとなっており、グループワークなどを通じ、自ら調べ、考え、判断し、首長や市民に対し説得力を持って伝えることの重要性を学びました。

いずれの課程においても、講義の進度は早く、難易度も高く設定されており、さらにグループワークなどの演習課目においては、講師の方々からの指摘事項に対する分析や、レポートの提出期限など、一定の負荷がかかった状況で学習を進めていく必要があったため、受講当初は戸惑うこともありましたが、

しかしながら、各分野の第一線で活躍されている講師の方々の言動や考え方を盗み取るつもりで講義に臨み、配布資料の読み込みや、演習での積極的な意見や見解を述べることで、次第に多くのことを学び取ることができるようになり、それが結果的に私にとって大きな自信につながるようになりました。

3 振り返ると

この自治大学校で、約 60 日間にわたり、全国の自治体を代表する同世代の職員と、同じ寄宿舎で共同生活を送れたことは、大変刺激的であり、とても充実した日々でした。

振り返れば、とても目まぐるしく、時には大変な時期もありましたが、精一杯走り切ったと言える貴重な経験でした。

研修全体を通して感じたことは、参加している職員が、それぞれに目標を持って意欲的に研修に臨んでいることでした。

研修プログラムの中の校長講話において、「何かを得ているときは、何かを失っている、自分が今何をすべきかは自分自身で答えを出してほしい。」とご教授いただきました。

私の周りの職員は、正にそれを体現しており、講義中はもちろんのこと、時間外や休日においても、貴重な研修時間として捉え、それぞれの目標に向かって何事にも積極的に取り組んでいました。早朝や昼休み、夜間や休日も含めた 24 時間すべてを研修期間と考えており、その意欲的な姿勢は、私自身も感化され奮起にもつながりました。

4 最後に

自治大学校での研修を終えた今、私は研修期間のすべてに意を注ぎ、完全燃焼することができたことで、とても晴々とした気持ちでいっぱいです。

大切なことは、何事にも意欲的に取り組む気持ちを常に持ち続けることであり、積極的な姿勢と向上心があれば、入庁何年目であっても成長できることを改めて感じることができました。

そしてこの自治大学校には、それを十二分に叶えるだけの講師陣や講義内容、設備や時間、仲間たちの存在がありました。

私は現在、入庁 22 年目で、職員人生の概ね折返しの時期にあたります。

この自治大学校で得たすばらしい経験と、巡り合えた仲間たちとの絆を誇りとして、郷土に戻り、新たな 20 年間の職員人生を歩み出しています。

末筆ではありますが、繁多な職場状況にも関わらず、私の入校の決意に対し、更に背中を押していただいた所属の上司、丁寧にご教授いただいた自治大学校の教官や教務部の皆様、かけがえのない時間を共有した同僚の皆様に、改めて心から感謝申し上げます。



(グラウンドから見た寄宿舎)

マネジメントコース研修生のつぶやき

編集者注：このコンテンツは、マネジメントコース(※)の研修生（特別研修生。以下「特研生」という。）が持ち回りで担当し、それぞれの所感等を述べたものです。

※ 自治大学校における一年間の研修であり、研修期間中の概ね半分は自治大学校における実務に参画し、もう半分は通常の研修(第1部課程等)を履修することにより、実践的に高度の政策形成能力及び行政管理能力の向上を図るもの。

「自治大学校研究部でどんな仕事をするん？」マネジメントコースへの派遣にあたり、職場上司やお世話になった方々への挨拶の際、このようなことを聞かれるのではと想定。

しかし、そのような会話はあまりなく、叱咤激励の意味も込めてだと思うが、「コロナで大変やけど頑張ってる！」、「コロナで大変な時期にほんま（本当）に東京に行くん？」など、新型コロナウイルス関係ばかりの会話が・・・。

新聞等による連日の報道により、私自身もいわゆる新型コロナウイルス疲れだったため、ただでさえ、新たな環境での仕事面や新生活面の不安があった中、一層不安が増してきたのが本音。だが、「何とかなるだろう！」と自分自身に言い聞かせて、地元を離れる。

しかし、本当にマスクがない。もっと早くから用意しておけばよかったと今更ながら後悔。幸い、去年ストックしておいたものが一定程度あったので、持参したマスクが無くなる頃には、落ち着いてくれればと切に願っている。

特研生として着任後、当校においても、年度初めの顔合わせ会（懇親会）が中止となるなど、全体的に自粛モード。当面は、不要不急の外出を控えざるを得ず、寮部屋で過ごす機会の方が多くなるだろう。着任後すぐに、佐々木校長からお薦めのあった本をできる限り読み、さまざまな知識を得たいと考えている。

さて、令和2年度の特研生は10人。全国各地から派遣され、1年間通じて、業務や研修、生活を共にするので、仲良くなり、連帯感が生まれてくるのだと思う。各地域が抱える行政課題を共有し、解決策を熱く議論し、派遣元自治体に戻って、今後の業務に生かしていきたいと思いながら、着任早々、4月2日にこの「つぶやき」を書いている。

最後に、「どんな仕事をするん？」に対する回答だが、自治大学校からの情報発信の作成や、自治実務セミナー執筆の段取りのほか、新たに他の研修機関との連携の企画等に携わることとなり、校長をはじめ、校長補佐や研究部長、教授のご指導のもと、これまで県庁生活では体験できない有意義な時間を過ごしたいと思う。

(M.H)

自治大学校正門の風景



寮部屋の様子



お役立ち情報 ～自治大学校の風景～

編集者注：このコンテンツは、自治大学校へ入校（予定）する地方自治体の職員の皆さまへ、研修生活に役立つ情報を定期的に発信するものです。

今回は、利便性・にぎわいといった都市の魅力と、潤い・やすらぎのある生活環境が共生している「立川市」に所在する自治大学校の魅力的な風景を掲載します。

麗澤寮から見た富士山



校舎全景（洗心寮より撮影）



グラウンド（麗澤寮より撮影）



校舎全景（麗澤寮より撮影）

