

多頭飼育問題に関する論点整理【後編】

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。

※ 【前編】は2020年5月に発信しています。

多数の犬や猫を適正に飼養できず、飼い主自身の生活環境が悪化し、近隣住民に騒音・悪臭・害虫などの公衆衛生上の問題を及ぼしている…。本稿は、こうした社会的に対処すべき「多頭飼育問題」に関する論点整理を行うものである。

前編においては、これまで十分な対策・解決に向けた体制がとられてこなかったことを説明した。後編においては、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、多機関・多職種連携の体制が必須であることを、様々な情報を根拠に解説したい。

1. 国レベルでの多頭飼育問題の検討会の設置

自治体の動物愛護管理行政の担当者が、多頭飼育問題に関して大変な苦勞を抱えていることは、もちろん動物愛護管理法の所管省庁である環境省の動物愛護管理室も把握していた。多頭飼育問題は、旧来からあった課題であるとはいえ、かつては三桁にも及ぶ多頭飼育崩壊が耳目を集めたが、近年では、人間社会の高齢化・孤立化が進むに伴い、十数頭の飼育の段階で問題が露見するケースが増えてきたのである。

そこで、環境省の研修会や全国動物管理関係事業所協議会（自治体の担当部局の集合体）において、担当者を集めた意見交換や情報収集の場が設けられるようになった。そして、これらの経緯を踏まえて、2019年3月に環境省において「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会」が設置されることとなった。

検討会のメンバーは、公衆衛生看護や精神医療の専門家、生活自立支援などの専門家、そして獣医療や動物愛護管理行政の担当者など動物に関わる専門家である。そして、オブザーバーとして厚生労働省の担当参事官のスタッフが毎回同席することとなった。

ここで明確にしておきたいのは、検討会のスタンスである。それは、周辺的生活環境保全、動物虐待改善、飼い主支援の三点を、常に同時並行で意識するという姿勢である。もちろん多頭飼育者の近隣住民からすれば、問題を抱えた飼い主による迷惑行為を強く批判したくなるのは当然であろう。また、動物の保護活動をする人々は、動物の救護に目を向ける傾向がある。しかし、検討会では、根本的な対策・予防のためにこそ、飼い主の生活改善をも含めて考える方針を打ち出すこととなった。

2. 検討会で明確にされた論点

ここで、検討会で出てきた意見や情報を一部紹介してみたいと思う。

まず、多頭飼育問題を抱える飼い主の傾向について議論を行っている。多頭飼育に陥る背景として、家族の死去や自らの病気の発症、仕事上の失敗や失業、貧困や栄養不足、近隣住民との争いや人間不信といった「負のライフイベント」が背景にあることが多いとされる。だからこそ、飼い主の心を動かすためにも福祉政策に関わる行政担当者や社会福祉協議会などの支援が必要になってくるのである。飼い主を面倒な人物と遠ざけて考えるのではなく、いつの間にか自分の両親がそうなっている可能性がある、自分自身も状況次第で多頭飼育状態になり得るといった当事者意識を持つ必要があるとされた。

次に、動物の救護についても、悩ましい論点
が確認された。前編でも触れたが、所有権の放
棄と、その後の動物の取扱いに関わる問題であ
る。近隣住民の生活保全や動物のネグレクト状
態を改善しようと自治体が動物を引き取れば、
全て譲渡できるとは限らず、時に犬や猫の殺処
分数が増えることも覚悟する必要がある。しか
し、殺処分を前提のように当事者に向き合えば、
飼い主は絶対に手放さず、結局のところ問題を
解決できない。逆に、譲渡を約束して安易に引
き取れば、再発につながる可能性もあることも
指摘された。

そして、社会福祉部門と動物愛護管理行政・
公衆衛生部門の連携にあたって、必要な基盤を
整備していくことについても、様々な提案や先
行事例の報告がなされた。

第一に、情報共有についてである。例えば、
川崎市では、多頭飼育者を早期に探知するた
めに、福祉関係者への協力依頼を熱心に重ねて
いる。具体的には、ペットの暮らし方を解説する
啓発パンフレットを作成し、福祉関係者に、定
期的に何度も配布・周知しているという。例え
ば、地域包括支援センターの所長の会合、社会
福祉施設の衛生講習会、民生委員の理事会、配
食ボランティアの連絡会、ケアマネージャーの
連絡会など、あらゆるチャンスにおいて情報把
握のための連携を求めているとのことであつた。

第二に、多機関連携、多職種連携を目指すに
あたり、動物行政部門と社会福祉部門が、お互
いの専門知識を共有できていないことも指摘さ
れた。例えば、生活困窮者自立支援法という法
律について、福祉関係者では知らない人はいな
い。しかし、動物行政の担当者も、動物の保護
活動ボランティアも、ほとんどの人はこの法律
を知らないことであろう。他方、動物愛護管理
法上の第一種・第二種動物取扱業者については、
動物の関係者では知らない人はいない。しかし、
保健師や民生委員は、何を示しているのかイメ
ージさえわからないことであろう。これでは多機

関・多職種連携はできないのであって、共通認
識を作るためキーワードの整理・共有が、連携
のスタート地点であるともされた。

第三に、福祉との連携という観点からも、地
域情報の把握という観点からも、多頭飼育問題
に関しては、保健所だけでなく、一般市町村と
の連携が不可欠であるという点も指摘された。
飼い主の生い立ちや生活状況の把握は、地域の
人間関係を知る市町村が鍵を握る。一般市町村
には地域福祉の担当者もおり、多頭飼育問題の
予防や解決に向けて一般市町村の協力、地域内
の課題としての主体的な姿勢が必要とされた。

3. 多頭飼育問題に関わる全国の状況

こうした前提を十分に確認した上で、検討会
は、2019年10月に全国の都道府県・政令指定
都市・中核市に、多頭飼育問題に関するアンケ
ート調査を行った。アンケートの内容は、大き
く分けて2段階になっている。

前段では、自治体側の体制整備について質問
した。多頭飼育問題に対する動物愛護管理部局
の取組状況（多頭飼育に関する条例の有無、普
及啓発の内容、行政組織内での不妊去勢手術体
制の有無など）や、多頭飼育に対する他部局・
多機関との連携状況について質問した。

後段では、各自自治体が把握している多頭飼育
の事例収集を行った。過去の全てのデータを遡
るのでは回答自治体の負担が重くなりすぎるた
め、基本的に5年以内に対応した事案を5つま
で聞くという方針とした（それでも、苦情を受
けたばかりの事案から、15年以上前から現在ま
で続く事案まで含まれる）。事案については、定
性的に事案の説明を求めるのではなく、飼い主
の性別・年齢、家族構成、居住環境、貧困や障
害の状態、健康状態、ホーダー気質の有無、動
物の飼育・健康状態、周囲との人間関係などにつ
いて、チェック項目を作って回答してもらう
方式にした。

これらの調査の結果は、報告書にして300ペ

ージを超えるものとなった。本稿では、後段の回答の中からごく一部のデータ、事例を紹介させて頂きたい。

(1) 多頭飼育者の様子

まず、飼い主に関するデータを紹介する。

・性別：男性 42.3% 女性 56.4%

・年代：20 歳代～30 歳代 5.7%

40 歳代～50 歳代 32.2%

60 歳代以上 56.1%

・生活保護の受給率：21.3%

(2017 年時点の全国平均は 1.7%)

・経済的困窮している様子が見受けられるか
該当する 34.3% やや該当する 19.2%

アメリカのアニマルホーダーの研究によれば女性が多いとされてきたが、日本での実態を見ると男性の比率も相当にあることが分かる。他方で、高齢者が多いことが明確になった。そして最も驚いたのは、貧困率の高さである。全国平均に比べて 10 倍以上の生活保護費の受給率であり、また担当者から見ても経済的に困窮している様子が明らかである。つまり多頭飼育問題を抱える当事者は、社会福祉政策の中核的な対象者であることが示された。

具体的な飼い主の様子について幾つか紹介する。「飼い主本人が菜食主義者で、犬にもそれを強要して飢えている」「近くに住む年寄りの親に暴力を振るっている」「聴覚障害がある飼い主で、近隣からの苦情を客観的に捉えることができず、筆談でもどかしくなると怒り出してしまう。他方で、不都合なことを指摘すると、自分は耳が聞こえないと言う」「日常の言動からは、多頭飼育による迷惑行為の飼い主とは思えないが、猫の話題になると人格が変わり、攻撃的になり、保健所の指導や助言を聞かない」「本人が入院し、残った家族が精神性疾患を持っている」とある。

こうした飼い主への交渉を、動物愛護管理担当の職員のみが行うのは到底不可能である。障害者福祉、精神保健の専門家や担当者の助力な

くして問題の解決が不可能なことが、改めて明らかになったと言えよう。

(2) 動物たちの様子

他方で、多頭飼育の現場にいる動物たちの状況も明らかになってきた。飼育頭数の全体像は、10 頭未満 15.8%、10～30 頭 52.2%、30 頭以上 30.6%という状況で、実は 20 頭前後のケースが多い。そして、以下のような傾向が見られた。

・指導している間にも保護動物が増加 46.8%

・糞尿を適切に片付けていない 68.0%

・動物の栄養状態が悪い 30.3%

・動物に皮膚炎や病気の疑いがある 44.9%

・(犬) 狂犬病予防接種の記録がない 85.1%

・不妊去勢手術の未実施の動物がいる 91.7%

具体的な状態としては、「ノミやシラミがおり、アレルギー性皮膚炎で脱毛。体重が正常個体の半分以下と思われる個体も居る。近親交配による足の形成不全による奇形も見られる」「目視できるほどの腫瘍や感染症の罹患が認められる」「長毛種だが毛玉があるわけではなく、きれいな状態。性格も友好的で訪問者にはしゃいでじゃれつく」「給餌・給水はされており、目やにの個体が見られた程度」とある。

これらを読むと、動物の状態把握のためには、やはり獣医師資格を持つ動物行政の担当職員が向き合わなければならないことが見えてくる。飼い主に注目すれば福祉政策の課題であるが、動物に関しては、やはり動物愛護管理行政の課題と言えるのである。

(3) 多機関・多職種の連携

福祉部局、社会福祉協議会、民生委員、生活環境部局、自治会・町内会、警察、獣医師会、動物保護ボランティア、一般市町村などとの連携が進んでいるかを聞いたところ、実際には必ずしも進んでいない実情が見えてきた。ただし、解決につながった事案の場合は、必ず動物愛護管理部局以外の関係者の協力・連携があった。

例えば、「社会福祉協議会の勧めで飼育者がデイサービスへ通い始めたところ、犬に対しての依存が軽減して引き取りを実施できた。継続して飼育を認めた個体は、獣医師会対応で狂犬病予防接種がなされ、ボランティアの協力で不妊去勢手術を実施した。飼育頭数が減少したことにより飼育状況が改善した」「地域包括支援センター、法テラス弁護士、社協、動物愛護団体、保健所の関係者が一堂に会して、ケースカンファレンスを行い、情報共有・方針決定をした。治療・手術・引取・譲渡は保健所と愛護団体が対応し、認知症の飼い主についてはヘルパーが根気よく指導したところ、状況が改善した」とある。やはり多職種連携・多機関連携が有用であることが見えてきたのである。

4. 今後の検討課題（予防策・再発防止策）

検討会の議論は、開始してまだ1年である。今後のスケジュール表を見ると2年掛けて全国の自治体に向けたガイドラインを作成することになっており、これから検討していく課題もある。それは多頭飼育の予防策・再発防止策である。

例えば、動物飼育に関わる個々の作業を改めてリストアップするのもありかもしれない。飼育に関わる肉体的負担や経済的費用など、難易度が高い作業は、飼育頭数が増えれば、加速度的に負担が増していく。それはつまり多頭飼育者が「転ぶ」ポイントであり、それに応じて飼い主への説得・普及啓発のポイントを考える必要があると思われる。

そして、改めて不妊去勢手術の重要性を直視する必要がある。考えてみれば、一般家庭で成犬・成猫の手術未実施の個体が居たら、1頭でも黄信号である。鳴き声、排泄トラブル、気性の荒さや行動の不安定さなどに鑑みれば相当の負担になるはずなのである。ところが、それを実施しないまま動物を飼育している人が居るならば、そこには必ず「問題」がある。判断能力

の甘さ、経済的理由、我流の信念、根本的な無責任さなど理由は様々であるが、本人に任せておいても対応できない場合の手術コストをどう考えるかも、検討すべき課題として挙がってこよう。

そして、再発防止策も重要である。例えば、多頭飼育が解決して動物がいなくなったら対応は終わるのか、それとも当事者への見守りを継続するのか。動物を手放さない人々は、手放したら自分が孤独に陥るという不安を持っているかもしれない。やはり地域社会の孤立化・無縁化の問題も考えなければならないのである。

いずれにせよ、多頭飼育者を「アニマルホーダー」と一括りにしても的確に対応することはできない。具体的に事案を検討して、ケースバイケースで対応策を考える必要がある。その際には、飼い主の生活改善、動物の救護、周辺環境の保全の3点セットを常に意識する必要がある。だからこそ、公衆衛生・保健・福祉といった行政担当者同士の連携はもちろん、多様な場面での民間団体との連携が重要になる。

こうした地域の課題に向き合う関係者の連携を支えるためにも、環境省・厚生労働省のさらなる連携を求めている。そして、多頭飼育問題は、個人の問題というよりも、地域の課題であるという世論を構築していきたいと思う。老若男女が暮らす世帯の3分の1がペットを飼育する時代だからこそ、もはや後回しにできない地域の課題であると心得ていきたい。

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所博士（法学）学位取得。成城大学法学部専任講師、助教授、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。