

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。

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。