

自治体における動物愛護管理行政の現状と課題に関する全国調査 Survey of the administration on welfare and management of animals in local governments in Japan

東京農工大学大学院農学研究科 甲田 菜穂子
Naoko Koda, Tokyo University of Agriculture and Technology

キーワード：自治体、動物愛護管理、質問紙

keywords: local governments, welfare and management of animals, questionnaire

1. 序論

家庭動物が人に与える様々な効用^{1) 2) 3) 4) 5) 6)}が認められている反面、家庭動物飼養に関する社会的問題も発生している。イヌやネコのフン放棄や鳴き声、放し飼いなどが問題として挙げられており¹⁾⁷⁾、これらは飼い主の責任が全うされていないことが主な原因といえる。家庭動物等の飼養及び保管に関する基準において、飼い主の責任とは、名札等の飼育明示、繁殖制限、健康・安全の保持、生態や感染症などの必要な知識の取得、人への危害防止、緊急時の対応想定などと明記されている。これらの責任を各家庭で家庭動物飼養に関わる人々が果たさないために、家庭動物飼養に関する問題が発生する。問題の解決には、飼い主やその家族を含めて、家庭動物の適正な飼養を啓発していく必要がある。

現在の日本において、家庭動物の適正飼養の啓発活動を行なっている担い手には、飼い主による市民団体や、家庭動物に関する民間法人などがある。さらに、地方自治体も、家庭動物飼養に関する問題の予防や解決に対し、大きな影響力を持つ。地方自治体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」(地方自治法第1条の2)である。そして、ある地域を統治し、その地域の住民を構成員として、地域内の地方自治を行なうために、法令で定めた自治権を行使する。具体的には、都道府県や市町村、特別区などである。

地方自治体は、地方行政組織として多くの行政を執り行なっている。その中の家庭動物の適

正飼養に関するものとして、動物愛護管理行政がある。動物愛護管理行政は、動物愛護管理法(動物の愛護及び管理に関する法律)に基づいた行政である。動物愛護管理法の目的は、「動物の虐待及び遺棄の防止、動物の適正な取扱いその他動物の健康及び安全の保持等の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並びに生活環境の保全上の支障を防止し、もつて人と動物の共生する社会の実現を図ること」である。この目的を達成するため、啓発活動や計画作成、審議会運営など、動物の愛護及び管理に関する施策が総合的に推進されており、また、愛護動物の虐待や遺棄について懲役刑や罰金刑を含んだ罰則も規定されている。地方自治体は、家庭動物の適正飼養を、法的な根拠のもと推進することができる点で、動物愛護管理行政を執り行う行政組織の一つであり、住民の家庭動物の適正飼養の普及に大きな影響力を持つ。

その他、家庭動物に関する行政として、狂犬病予防行政がある。市区町村は、狂犬病予防法に基づいた業務を担当しており、飼い犬の登録や予防接種対応といった業務を行なっている。狂犬病予防法は、「狂犬病の発生を予防し、そのまん延を防止し、及びこれを撲滅することにより、公衆衛生の向上及び公共の福祉の増進を図ること」を目的とするため、家庭動物の適正飼養の啓発活動とも関連すると言える。

自治体が行なう動物愛護管理行政の具体的

な業務には、多くの種類がある。家庭動物の適正飼養の啓発活動、保護収容・取引・返還・譲渡活動、動物愛護の普及啓発行事の開催、普及啓発媒体の作成、近隣紛争などの苦情対応、逸走や咬傷事件等の事故対策、特定動物に関する対応、動物取扱業者に対する規制・指導、審議会・諮問機関等の運営、条例・計画・指針等の作成、自治体内の関係部局との連絡調整、国・近隣自治体との連絡調整などがある⁸⁾。これらの業務において、国や都道府県、市区町村はそれぞれ役割が異なっている。基本的な役割としては、国は基本指針を定め、都道府県は地域の状況に即した計画を定め、行政の業務を行ない、市区町村は実際の業務において住民対応の窓口となるというものである。だが、動物愛護管理基本指針の第2-1-(3)によると、「動物愛護管理法の施行に関する事務の多くは、都道府県、指定都市、中核市の所掌するところとなっているが、その事務を円滑かつ効果的に進めるためには、都道府県、指定都市、中核市にとどまらないすべての地方公共団体の関与の下に、動物の愛護及び管理に関係している者の積極的な協力を幅広く得ながら、その施策の展開を図っていくことが肝要である」とされている。地方自治体における動物愛護管理行政は、法律上、都道府県が主体の業務である。だが、実際の業務においては市区町村も、市民からの問い合わせ等への対応に当たらざるを得ない状況がある。

動物愛護管理行政を担う地方自治体の現場には、様々な課題が予想される。少子高齢化の進展に伴う生産年齢人口の減少など、人的資源が変化しており、行政組織の人員にも影響があると考えられる。財政状況についても、社会保障費用の増大と相まって、今後とも問題は深刻化していくと考えられる。さらに、社会はより一層のきめ細かな行政サービスを求める風潮にある。これらの変化により、他の行政と同様に、動物愛護管理行政も業務内容が難化していると考えられる。限られた人員や予算のなか、複数の担当掛け持ちなどで多忙な業務、対人サービスとしての多様な対応や能力の要請、他の部署と連携の取りにくい組織構造などが考えられる。実際に、先行研究である都市部の事例でも、職員の能力や適性と、要請される能力の差など、行政の構造的課題が指摘されている⁹⁾。また、人的資源や財源の限られる地方部でもまた、同様の問題が発生していると考えられる。

このように問題が発生したとしても、対策と

して、予算や人員拡充、部門編成など、大きな変革を行うことは、現実的であるとは言い難い。特に動物愛護管理行政は、健康医療行政のように、人の健康に直接影響するものではないため、この傾向は強いかもしれない。つまり、地方自治体の動物愛護管理行政の改善には、大きな変革ではなく、住民への対応方法や業務の引き継ぎ改善、他部署との連携向上、職員の研修内容の充実など、現場の職員の工夫をすれば改善できるような、ソフト面での小さな修正点を積み重ねるほうが賢明である。そこで、指針作成や計画策定を行う国や都道府県ではなく、動物愛護管理行政の住民対応の窓口となり、直接に住民と接して業務を行う、市区町村の職員の業務状況の把握や課題点の模索などを行なうことにした。

本研究では、家庭動物の適正飼養普及のため、啓発活動や問題対応を担当する全国の市区町村の職員に対して質問紙調査を行ない、動物愛護管理行政の現場の実態を明らかにすることにした。さらに、動物愛護管理行政の達成ビジョンの一つとして、フン害対策における業務状況にも焦点をあてて調査することとした。フン害は、家庭動物飼養に関する社会的問題の中で最も多く指摘されているものである¹⁾。つまり、本研究の第1の目的は、家庭動物の適正飼養普及にあたる全国の自治体において、職員や部署の業務状況と、課題点の認識を明らかにすることである。そして、第2の目的は、家庭動物のフン害対策に関連する現状と職員の認識を明らかにすることである。

2. 方法

本研究の対象自治体は、全国の781市区町村であった。保健所の管轄区域ごとに、住民の人口分布を考慮して対象候補となる自治体を選定した。

調査では、質問紙調査法を用いた。調査票の配布と回収方法は、主に郵送法を用いたが、回答自治体の都合によっては、電子メールやインターネット上の調査用サイト（パスワードによって公開対象を限定）による調査票の配布も行なった。

調査票の回答記入者は、家庭動物に関する業務の担当者を指定した。複数の担当者がある場合は、質問内容に沿うように、苦情解決など住民対応を担当する者に記入を依頼した。

質問内容は、3つのカテゴリーに分かれた。

内訳は、1) 自治体の業務に関する項目、2) 部署の業務に関する項目、3) フン害対策に関する項目であった。動物愛護管理行政の業務の分類は、打越の報告⁸⁾を参照した。

有効回答数は、611件（回収率78%）であった。結果の分析では、回答の全体的な集計に加え、自治体の人口規模による回答の比較を行なった。

2. 結果と考察

調査の結果、全国の市区町村における動物愛護管理行政の全体的な業務状況を示すことができた。すなわち、自治体の動物愛護管理行政に関連する業務では、狂犬病予防も含み、様々な業務が行なわれていた。特に、適正飼養の啓発活動や近隣紛争などの住民からの苦情対応は、全国の自治体において、高い割合で行なわれていた。適正飼養の啓発活動については、普及啓発媒体（パンフレット・ウェブサイト等）の作成や配布は、大部分の自治体で取り組まれていた。だが、その他の取り組みについては、都市部など、人口規模が大きい自治体では行われていたようであったが、全体的に実施率は低かった。

対人業務である住民からの苦情対応は、大部分の自治体で行われていたが、これは明確な対応方法というものを作り難く、業務的な負担も大きかった。また、人口規模が異なる自治体によって、そもそもの業務状況に違いもある。人口規模が大きい都市部の自治体の回答では、苦情件数がとても多く、人口規模が小さい自治体よりも職員数が多いとはいえ、苦情対応の負担は大きいと考えられる。逆に、苦情件数自体は少なくとも、担当職員の数が少ない自治体では、その少ない苦情の対応にかかる時間や労力が一人の職員に押し掛かるなどの問題も考えられる。どの人口規模の自治体においても、約半数の自治体では、職員の人員構成について問題を感じていた。人員の数が少ないことが最も多くの自治体で指摘され、職員の業務の負担について課題がみられた。動物愛護管理行政の予算についての認識では、妥当な予算金額であるという回答が多く、あくまで業務における課題は、物品や施設などのハード面ではなく、住民対応などのソフト面の課題が大きいといえる。

住民サービスとしての業務の内容自体でも課題がみられた。自治体の職員は、通常2~3年で他部署に異動するものであり、住民サービ

スを一定レベルに維持するため、業務が次の担当者に正確に引き継がれる必要がある。その業務の引き継ぎ方法には、業務マニュアルや過去の事例記録の活用などが挙げられる。既にそれらの引き継ぎ方法をとっており、現状に積極的な改善をする必要がないという自治体もあったが、十分に引き継ぎや記録が行なわれていない自治体も見られた。都道府県や地方という枠にとらわれず、有用な引き継ぎ方法や業務マニュアルなどを共有する工夫することは有効である。

情報の共有という点では、動物愛護管理行政の業務と、関連する他の部署や組織との連携も重要である。業務に関わる連携の改善についての質問では、都道府県や警察、保健所とのより深い連携が必要であるとの回答が多かった。この連携について考えるときに重要なことが、業務の範囲や権限の明確さ、不明確さである。業務内容の担当や義務を、連携する組織ごとに明確に分けて協力する方がいいという意見があれば、業務を縦割りにせず、有機的に協力関係を維持する方が良いという意見もあった。制度ができてからまだ間もない動物愛護管理行政の現場では、まだ業務の連携の方針が定まり切っていない状況であるようだ。

業務レベルの維持や他組織との連携の形成に影響するものに、業務に関する職員研修等の実施がある。約半数の自治体では、研修等が実施されていた。その内容の評価については、可でも不可でもないという回答が最も多かった。少なくとも、研修のみで業務内容をカバーできるわけではないことは明白である。より良い動物愛護管理行政の業務に必要な研修内容については、業務に関する専門知識を得たいという回答が最も多く、次いで、他の組織や職種との連携方法、対人サービスの技能訓練という回答が多かった。動物愛護管理行政の業務の改善には、これらの内容を十分に押さえた研修などの措置が必要であると考えられる。このように、動物愛護管理行政の業務、特に家庭動物に関する業務の現状には、様々な課題と改良策が浮かび上がってきた。

さらに、家庭動物の飼養の中で、地域で最も問題となっているフン害に焦点を当てた。家庭動物のフン害対策は、動物愛護管理行政の業務の一つであり、その業務状況や職員の認識について明らかにした。イヌのフン害、ネコのフン害は共に、多くの自治体が問題として認識しており、また、人口規模が大きい自治体ほど、問

題として認識していた。地域でフンを落とす動物は、家庭動物のほか、飼主のない野良イヌや野良ネコの可能性も考えられるため、それらについて質問した。自治体における野良イヌや野良ネコの数は、野良イヌが少ないという回答がととても多いことと対照的に、野良ネコについてはとても多い、比較的多いという回答が多かった。つまり、イヌのフン害は基本的に飼い主の問題と捉えることができるが、ネコのフン害は野良ネコが原因なのか、屋外飼養されている飼いネコが原因なのかははっきりしない状況があった。ネコの屋内飼養が受け入れられているかと思うかという質問では、どちらともいえないという回答が最も多かったことから、フン害に関するネコの適正な屋内飼養は、自治体の住民に浸透しているとは言えないだろう。

フン害の問題に対し、どのような対策が採られているのか質問した結果では、広報・HP等での適正飼養の啓発活動、フン放棄禁止のポスター等の設置が、多くの自治体で実施されていた。こういった対策は、フン害の当事者には直接対応せず、不特定多数の住民に訴えかけるものである。それ以外の対策は、それほど多くの自治体で実施されていなかった。しかし、啓発活動やポスター等の設置のみで十分な効果が出ているとは認識されていなかった。動物愛護管理行政には、財源や人員数など様々な制約があるため、現状で実施可能なフン害対策の取り組みが行なわれていた。そのため、職員や部署が効果を実感できるほどの取り組みは行なえていないと考えられる。フン害対策の業務に限らず、動物愛護管理行政全般において、こういった状況があるのではないかと考えられる。

今回の調査では、全国の動物愛護管理行政において、先行研究⁸⁾で指摘された現状と課題が全体的に確認されたと言える。しかし、地域の

特性、特に人口規模によって、その実情や改良の道筋は異なる面があることが示唆された。今後は、さらに分析を進め、より実効性のある改良策を示して行く必要がある。

引用文献

- 1) 内閣府 (2010) 平成 22 年度動物愛護に関する世論調査
- 2) Serpell J.A. (1991) Beneficial effects of pet ownership on some aspects of human health and behavior, *Journal of the Royal Society of Medicine*, 84(12), 717-720.
- 3) 早川洋子, 小野正人, 新井今日子, 江川賢一, 荒尾孝, 稲葉裕 (2008) 犬の主たる飼育者の身体活動量と生活習慣病リスクの関係, *民族衛生*, 74(2), 45-54
- 4) Roux M.C., Kemp R. (2009) Effect of a companion dog on depression and anxiety levels of elderly residents in a long-term care facility, *Psychogeriatrics*, 9(1), 23-26
- 5) Messent P.R. (1983) Social facilitation of contact with other people by pet dogs. In A. Katcher, & A. Beck (Eds), *New perspectives on our lives with companion animals* (pp.37-46). Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- 6) Wood L., Giles-Corti B., Bulsara M. (2005) The pet connection: Pets as a conduit for social capital?, *Social Science & Medicine*, 61(6), 1159-1173
- 7) 東京都動物愛護管理審議会 (2012) 東京都における今後の動物愛護管理行政のあり方について (中間報告)
- 8) 打越綾子 (2007) ペットブームの行政学: 自治体動物愛護管理行政に関するアンケート調査結果報告, *成城法学*, 75, 326-294