

## ペットブームの行政学2014

——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——

打 越 綾 子

### はじめに

動物愛護管理政策は、動物愛護管理法によって、自動的にその内容が決まるわけではない。政策の効果は、その根拠となる法律の条文だけでなく、各地で事業実施を担う自治体の具体的判断や予算・人員体制、さらにはより地道な活動を続けるボランティア関係者の多少や地域性によって成果が異なる。もともと都市部か農村部か、商業地か住宅地か、住民の動物への意識がどうであるかなど、地域によって動物をめぐる課題が異なる中では、自治体ごとの行政活動の現状と課題を丁寧に観察することは、優れた制度運用を目指す上で必須のことであろう。

こうした観点から、動物愛護管理行政の実情を分析するために、2014年に全国110自治体（都道府県・政令市・中核市）の協力を得て、事業内容に関するアンケート調査を実施した。その際には、2005年に同様の内容で行ったアンケートを極力活かし、時系列的な比較ができるように設計した。アンケートの概要と、回収率等については以下の通りである。

表 1 2014年アンケートの回収状況（2014年7月～10月に実施）

	送付自治体数	回答自治体数
都道府県	4 7	4 7
政令指定都市	2 0	2 0
中核市	4 3	4 3

2014年の全体の回収率 100.0%

表 2 2005年アンケートの回収状況（2005年7月～10月に実施）

	送付自治体数	回答自治体数
都道府県	4 7	4 3
政令指定都市	1 4	1 4
中核市	3 5	3 4

2005年の全体の回収率 94.8%

表 3 アンケートの質問項目一覧

1	動物愛護管理に関する条例・計画の有無
2	組織体制 <ul style="list-style-type: none"> <li>（1）本庁・保健所・センターの役割分担</li> <li>（2）職員数・職員の立場の内訳</li> </ul>
3	動物愛護管理事業の内容 <ul style="list-style-type: none"> <li>（1）動物愛護の普及啓発</li> <li>（2）犬や猫の致死処分数を抑制するための対応                     <ul style="list-style-type: none"> <li>A.安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止</li> <li>B.返還・譲渡事業の推進</li> </ul> </li> <li>（3）近隣関係のトラブルや苦情への対応</li> <li>（4）動物取扱業者に対する監視指導業務</li> <li>（5）住民や民間団体等との連携</li> <li>（6）災害時の動物の取り扱い</li> <li>（7）動物虐待や多頭飼育への対策</li> </ul>
4	動物愛護管理行政の課題 <ul style="list-style-type: none"> <li>（1）現状の課題</li> <li>（2）将来に向けた重要課題</li> </ul>

本稿では、これらのアンケートの解析を通じて、現在の動物愛護管理行政の実情と課題を整理するとともに、二度の法改正と約10年の経済・社会の変化を考察し、さらに結果から読み取れる今後の課題を分析することとしたい。

## 1. 事業実施の状況

それでは、各種制度や事業の実施状況について確認していく。

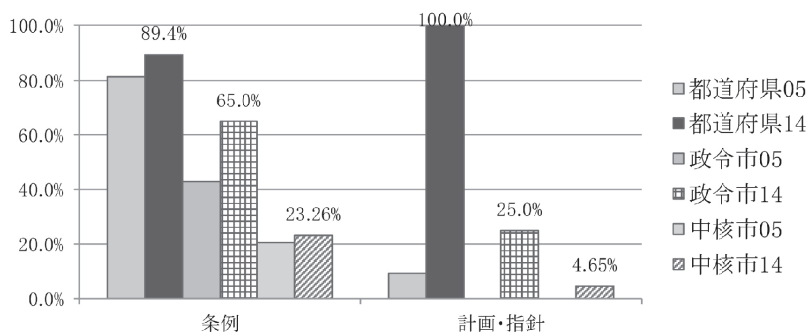
ここで、制度や事業実施の有無を問うにあたって設定した選択肢は、2005年と2014年とを比較するために、同一のものになっている。そのため、選択肢の中には、2014年現在の実情に照らして当然実施している（実施済みという回答がほぼ100%であることが明らかな）事業も含まれている。逆に、最近になって導入が進み始めた事業が、選択肢に入っていない側面もある。最新の事業内容を参照するという意味では、新たな選択肢を積極的に設定することも考えたが、要素の重複などで時系列的な比較が難しくなる可能性もあると考え、新規事業については「その他」の事業として自由回答で記入してもらうこととした。こうした「その他」の事業については、記入した自治体のみが行っているとは限らないので、類似した内容はまとめ、自治体名を伏せて記載する。

なお、紙幅の都合上、全てのグラフに凡例は載せていないが、図1の条例・計画のグラフの凡例と同一である。以下、結果を示すグラフと、アンケート帳票に記載した正確な選択肢の表記を列記し、順に考察していく。

### （1）条例・計画

まず、動物愛護管理行政に関わる独自条例を制定しているか、また個別事業を体系的にまとめて方針を定める計画・指針を策定しているかを質問した。グラフが若干見にくいのが、凡例は、左から、都道府県の2005年および2014年の結果、政令市の2005年および2014年の結果、中核市の2005年および2014年の結果である。つまり、色の薄い棒グラフが2005年の結果であるが、グラフ全体の読みやすさを考えて2005年の数値は省略し、2014年の結果のみ数値ラベルを明示した。

図 1 動物愛護管理行政に関わる条例および計画・指針の有無 (N=110)



条例に関しては、都道府県、政令市、中核市と動物愛護管理行政を担ってきた歴史が浅くなるにつれて制定率は低くなっているとはいえ、少しずつ独自条例を制定する自治体が増えていることが分かる。動物愛護管理法の条文も相当に拡充していることを思えば、法律の条文を積極的に適用して事業を展開することも可能であるが、個々の自治体における事業の正当性や、地域内での行政と民間の協働に関する方向性を明示的に示すためにも、その自治体（担当部局だけでなく、首長や議会、さらには外部に存在する関係者）における合意の象徴及び活動の根拠として、条例が必要とされていると思われる。

条例の制定年度を見ると、大きく分けると、①平成50～55年頃に、飼い犬の管理のための条例として制定した自治体、②平成12～13年頃に、動物保護管理法から動物愛護管理法へと名称も含めて改正された時期に合わせて制定した自治体、③平成17～19年頃に、動愛法的大幅改正に応じて制定した自治体、そして平成24～26年に制定・現在準備中の自治体に分かれる。動愛法の改正時期に応じて条例が制定されてきたのは間違いないが、それにしても、敢えて独自条例を制定した、あるいは改定した自治体については、その経緯や制定・改定のプロセスを整理すると興味深いと思われる。規則や指針であれば、担当部局主導で作成できるが、条例となれば、必ずや地方議会の議案として上程されているわけで、すなわち首長や個別議員が、動物愛護管理行政について議論する試練の場をくぐり抜けねばならない。つまり、敢えて独自条例を制定する

ためには、どの主体がイニシアティブをとるにせよ相当の推進力があつたはずで、そうした背景にこそ、他の自治体で動物愛護管理政策を拡充させるためのヒントが隠れているのではないだろうか。

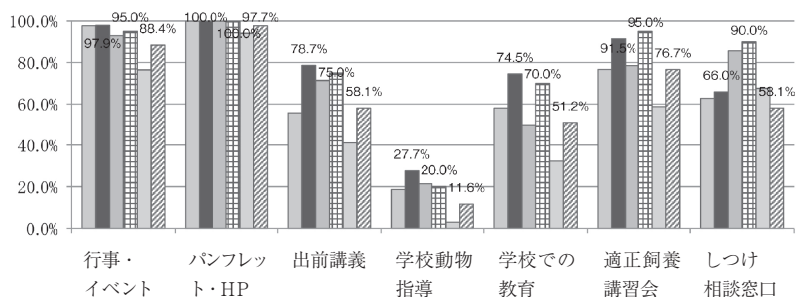
他方、計画・指針については、2005年の動愛法改正時に義務化された都道府県の計画だけが突出している。計画を策定するための会議を開催すれば、その自治体における動物愛護管理政策に関する議論の契機になるという意味では、計画策定は重要な仕掛けである。ただし、同じ時期に一律に改定する仕組みは、時に、実質の伴わない文書を作ることにもなりかねない。以下に見る通り、各自治体の事業がそれぞれバリエーション豊かになってきた時代には、それぞれの自治体の首長や議会の任期、地域ごとの関係者の議論の充実に応じて、策定・改定のタイミングに幅があるほうが、金太郎アメのような文書にならずに済むと考えられる。

つまり、地域ごとの自律性に応じた臨機応変な議論を縛らないためにも、法律による計画策定の義務化は有効であったとは限らない。策定時の議論や関係者との合意形成を重視して、10年ごとの改定といっても1～2年前後があっても問題視しないなど、法の運用の柔軟化が求められよう。他方で、政令市や中核市でも、自らの事業を体系化し、多様な関係者とともに合意した長期的な方向性を示す文書として、計画・指針を策定することは望ましいと思われる。

## (2) 動物愛護の普及啓発事業の実施状況

動物愛護の普及啓発に向けた事業の実施状況について質問した結果は、以下の通りである。

図 2 動物愛護の普及啓発に向けて行っている事業の実施状況 (N=110)



- ①年中行事・イベントの開催
- ②普及啓発媒体（パンフレット・HP等）の作成・配布
- ③住民や各種団体への出張（出前）講義の実施
- ④学校動物の飼養方法に関する教員等への指導
- ⑤教育機関における動物愛護教育の実施
- ⑥一般飼い主に対する適正飼養・終生飼養の講習会の実施
- ⑦しつけ等の相談窓口の設置

もともと動物愛護の普及啓発は、多くの自治体で力を入れてきた活動である。ただし、2005年時点では行政組織内で対応できる事業が中心で、施設の外に出る事業は少なかったが、2014年になると、「③住民や各種団体への出張（出前）講義の実施」や「⑤教育機関における動物愛護教育の実施」が増えている。他方、「④学校動物の飼養方法に関する教員等への指導」については、そもそも学校で動物を飼育するのを控える動きがあるのか、さほど数は増えていない。

#### 【その他の事業】

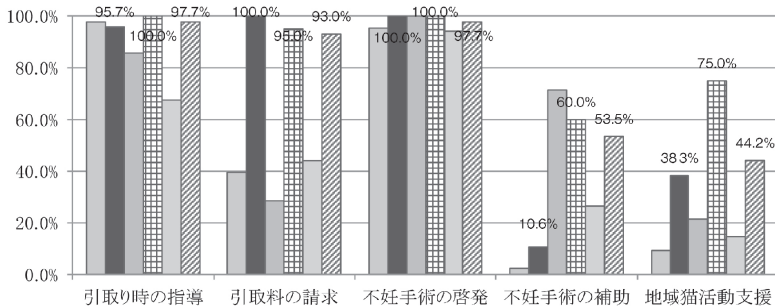
- ・正しい飼い方普及月間の実施
- ・譲渡犬飼い主の会との共催講演会
- ・啓発パネル貸し出し

- ・センター飼養動物（モデル犬・モデル猫）によるふれあい事業
- ・ラジオ・テレビでの広報
- ・動物愛護センターにて中学生職場体験受入れ
- ・ホームページの情報量の圧倒的な充実化やメールマガジンの配信
- ・愛玩動物に限らず、野生動物や畜産動物等も含めた、子供から大人まで対象にした教育プログラム

### （３）安易な使用放棄や過剰繁殖の抑止

犬や猫の殺処分数を抑制すべく、安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止のために実施している事業について質問したところ、以下の通りとなった。

図３ 犬猫の殺処分を抑制するための事業（安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止）の実施状況 (N=110)



- ①動物の持ち込み主への明確な指導や説得
- ②引取料等の一定額の負担の請求
- ③不妊・去勢手術の普及啓発
- ④不妊・去勢手術への補助金付与
- ⑤飼い主のいない猫に対する活動への支援（地域猫活動等）

大きな変化が見られたのは、「②引取料等の一定額の負担の請求」である。2005年時には、全国の引取り頭数は犬と猫を合算して70万頭になっており、これを無理に抑止すれば野山への遺棄が増えるのではないかと懸念があっ

た。そのため、引取り料の請求をしていない自治体が多かったが、国民的な世論も大きく変わり、現在ではほぼ全ての自治体で引取り料を設定するようになったことが分かる。

また、「⑤飼い主のいない猫に対する活動への支援（地域猫活動等）」も大きく広がっている。飼い主のいない猫は、人口密度が高いエリアほどトラブルの一因になる可能性が高く、やはり政令市・中核市レベルで、支援活動が大きく伸びている。

他方、一般的な飼い主も含めた意味での「④不妊・去勢手術への補助金付与」は、政令市ではむしろ比率が減少している。かつては不妊去勢手術の普及啓発と並んで「呼び水」的に設定された補助金であったが、都市部でのペットの飼い方が定着するにつれて、むしろ自己負担で飼い主が責任を持つという世論が定着してきたのかもしれない。

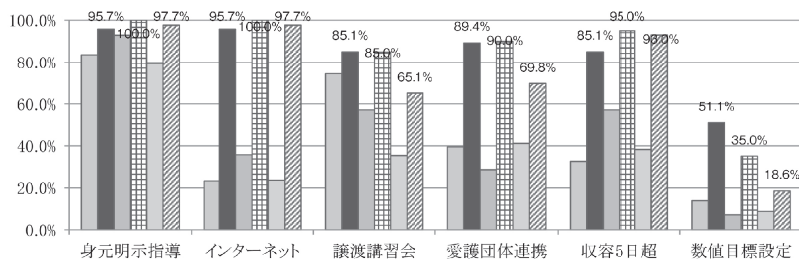
#### 【その他の事業】

- ・譲渡犬猫の不妊去勢手術の実施
- ・不適切な飼養を行う飼い主への訪問指導
- ・条例による多頭飼育者に対する届出義務化

#### （４）返還・譲渡事業の推進

犬猫の殺処分を抑制するための返還・譲渡事業の推進について質問した結果は、以下の通りである。

図４ 犬猫の殺処分を抑制するための事業（返還・譲渡事業の推進）の実施状況（N=110）





- ①身元標識物の装着指導（犬鑑札、マイクロチップ等）
- ②インターネットによる収容動物の情報提供
- ③譲渡会や講習会の開催
- ④譲渡事業における動物愛護団体等との連携・協力
- ⑤取り扱い動物の収容期間の延長（5日以上）
- ⑥返還率（頭数）・譲渡率（頭数）の目標数値の設定

返還・譲渡事業は、この10年間で一番大きく伸びた活動と言えそうである。現在となれば、もはや当然のツールである「②インターネットによる収容動物の情報提供」も、10年前は3割弱の利用にとどまっていたわけで、隔世の感がある。また、⑤収容期間の延長についても、10年前は、子猫は即日、それ以外も2～3日で処分していたのに比べて大きく変化している。現在では2週間～1ヶ月は保護する、あるいは実質的に無期限で努力するという自治体も増えている。

これらが可能になったのも、「④譲渡事業における動物愛護団体等との連携・協力」といった官民の協力体制が伸長したことが理由であると思われる。この選択肢に関しては、2005年時点では、譲渡会の開催時の手伝い等をイメージしていた。しかし、2014年現在、譲渡会等の手伝いだけでなく、譲渡事業そのものの受け入れ協力や団体譲渡の仕組みが広がりつつある。なお、その他の事業として団体譲渡を挙げたが、自治体の中には、もともと④の一環として位置づけたところも多いと思われる。

それから、「⑥数値目標」を設定して自らの努力を形にしようとする自治体も増えてきている。ただし、上記の団体譲渡等の連携が増える中で、善意で譲渡を受けたボランティアが多頭飼育状況になっていたり、殺処分を原理的に認めない団体等からのプレッシャーを強く受けるようになる可能性もある。つまり、譲渡に向けて具体的な協力関係が広がるほど、価値観や具体的役割分担をめぐるすれ違いも増えかねないので、官民連携のあり方を相互に合意してから次のステップに進むことが重要であろう。

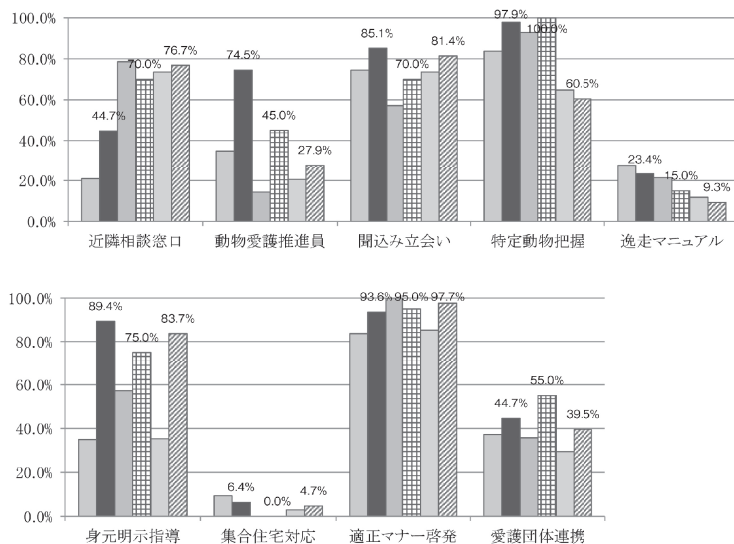
## 【その他の事業】

- ・迷子動物検索テレホンサービスの設置（インターネットやパソコンを使えない人を想定）
- ・獣医師会への連絡（譲渡情報の広報、治療の協力依頼）
- ・登録ボランティア（個人・団体）への譲渡
- ・飼い猫の避妊去勢手術時に無料でマイクロチップを装着する事業
- ・犬を収容した場合、犬の登録情報から、飼主と推測される家への個別電話による連絡確認
- ・自治体で収容中の動物だけでなく、ボランティア等が保護・譲渡希望している動物の情報も自治体のホームページで並べて紹介

## （5）近隣関係のトラブルや苦情への対応

ペットを愛護するだけでなく、適正に管理することで地域社会におけるトラブルを抑止するのも、動物愛護管理行政の課題である。これらの事業について質問した結果は、以下の通りである。

図5 近隣関係のトラブルや苦情に対応する事業の実施状況 (N=110)



- ①近隣トラブルの相談窓口の設置
- ②動物愛護推進員の委嘱
- ③トラブル現場における聞き込みや話し合いへの立ち会い
- ④特定動物の飼養者の把握や指導
- ⑤特定動物逸走時の危機管理マニュアルの整備
- ⑥個体標識物の装着に関する普及啓発
- ⑦集合住宅における動物飼養マニュアルの作成・配布
- ⑧犬のリード着用・猫の室内飼養の普及啓発
- ⑨動物愛護団体等との連携

ペットをめぐる近隣トラブル問題については、「②動物愛護推進員の委嘱」や、「⑥個体標識物の普及」などで伸長が見られるものの、それ以外の事業については、2005年と2014年でさほどの大きな変化はないように思われる。

1990年代の急激なペットブームにより知識を持たない飼い主が急増した時代に比べ、現在は、一般の飼い主への普及啓発が進み、動物を飼育することに関する基本的な知識やマナーが世間一般におおむね定着してきた感がある。また、飼い主のいない猫、地域猫活動等も事例が増え始め、猫の餌やりトラブルが大きな話題になることも減りつつあるように思われる（ただし、近隣からのクレームが減った分、管理をしているボランティア等の負担が拡大している可能性がある）。

近隣トラブル対策については、その他の事業として挙げられた事例も少なく（かつ特別に新規の手法もなく）、かつて自治体の動物愛護管理行政の最大の課題であったことを思えば、状況は変わりつつあると言えるよう。

#### 【その他の事業】

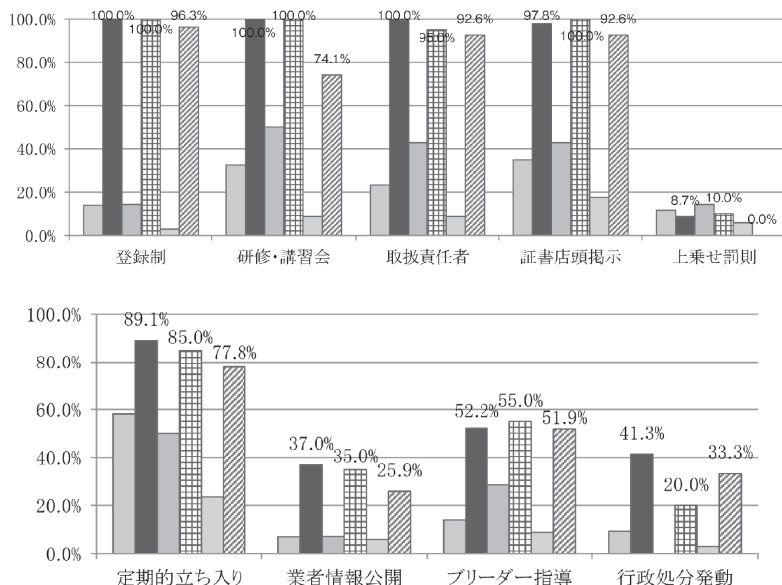
- ・犬の鳴き声防止首輪（アボアストップ）、猫の超音波忌避装置の貸し出し

#### （6）動物取扱業者に対する監視指導業務

動物取扱業者に関する監視・指導業務について質問したところ、以下の通り

となった。

図6 動物取扱業者に対する監視指導業務の実施状況 (N=93)



- ①動物取扱業者の登録制の実施
- ②動物取扱業者への研修・講習会の実施
- ③動物取扱責任者の設置義務化
- ④届出証・登録証などの発行と店頭での掲示の義務化
- ⑤法律の規定に加えた横出し・上乗せの罰則の設定
- ⑥動物取扱業者への定期的な立ち入り検査
- ⑦動物取扱業者に関して収集した情報の公開（単なる数値の公表を除く）
- ⑧地域内の個人ブリーダー等への指導
- ⑨悪質な動物取扱業者への行政処分（勧告・命令・罰金徴収等）の発動

動物取扱業に関する監視指導業務については、2度の法改正により①～④が法定化されたため、いずれもほぼ100%となっている。中核市では、都道府県

から業務を移管されたばかりの団体や、取り扱い責任者への研修は県に任せている事例もあり、各県ごとの判断で柔軟に行われている模様である。

他方、「⑥定期的な立ち入り」、「⑦ブリーダーへの指導」、「⑧「悪質な業者への行政処分発動」などは、実務の運用まで法律で義務づけられているものではないため、業者に対する監視指導についての各自治体の関心・姿勢を示していると思われる。努力している自治体が大きく増えていることは望ましいことと思われるが、2012年の動愛法の最重要課題であったことを思えば、さらなる運用の向上をどのように図っていくかが課題となろう。

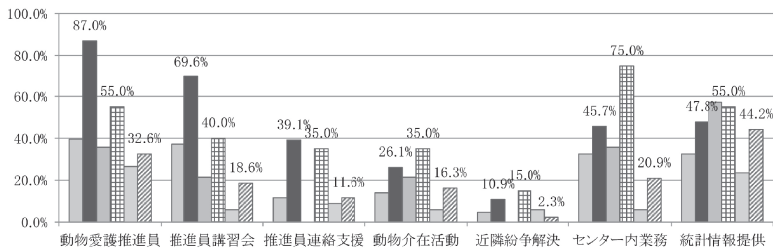
### 【その他の事業】

- ・多数の動物の飼養に関する届出制度（条例化）
- ・第一種動物取扱業者からの引取り拒否（犬猫等販売業者を除く）

### （7）動物と取り巻く課題解決に向けた民間団体との協働

動物愛護管理行政における民間団体との協働については、具体的事業における協力というよりも、主として動物愛護推進員に期待される役割を念頭に置きながら、全般的な連携体制について質問した。

図7 動物を取り巻く問題に関する民間との協働事業の実施状況 (N=109)



- ①動物愛護推進員の委嘱
- ②動物愛護推進員の研修・講習会
- ③動物愛護推進員同士の連絡調整の支援
- ④動物介在活動における民間組織等との連携

- ⑤近隣トラブル・虐待事件の解決に向けた協力体制の整備
- ⑥動物愛護管理センター内の業務への愛護団体・ボランティアの参加
- ⑦自治体側の活動に関する統計情報の提供

動物愛護管理行政の推進に向けた全般的な意味での民間団体との協力に関する事業に関しては、いずれの事業についても、行政と民間の協働の比率は増えているものの、他の分野の事業が大きく伸びたのに比して、さほどでもない、という印象である。特に、「①愛護推進員の委嘱」も、「②動物愛護推進員の研修・講習会」や「③動物愛護推進員同士の連絡調整の支援」といった推進員の活用についても、まだ全体として半数程度の自治体しか実施していない。先進的な動物愛護管理行政を行っている自治体では、自信を持ってボランティア団体との協働に取り組んでいると思われるが、昔ながらの動物の引取りや苦情対応・業者指導業務に時間を割かれている自治体では、民間との連携に必ずしも積極的になれないのかもしれない。

ところで、その他の事業として記入されている事例を見ると、「民間」として指すもののバリエーションが広がり、柔軟な発想で新たな事業を展開している事例が見られる。つまり、民間の意味として、法律に定められた動物愛護推進員や獣医師会だけでなく、営利企業、教育機関や研究所など、動物愛護管理行政を取り巻く新しいネットワークが構築されはじめている。犬や猫ではないが、動物園などで企業の協賛金を集めて施設の前で広告する形の資金確保の手法も増え始めており、今後、動物愛護の世論が高まれば、そうした企業との連携はさらに増える可能性もある。

また、動物愛護推進員ではなく、前述の通りの譲渡活動や、あるいは後述の通りの災害時対策に関して、自治体ごとに独自の登録ボランティア制度やサポーター制度を作っているケースが増えているようである。今後、正式の委嘱状による動物愛護推進員という身分の付与とは異なる協働の仕組みが一層活発になる可能性もある。動物愛護推進員という制度をどのような仕組みとして位置づけるのか、再検討が必要な時期を迎えているのかもしれない。

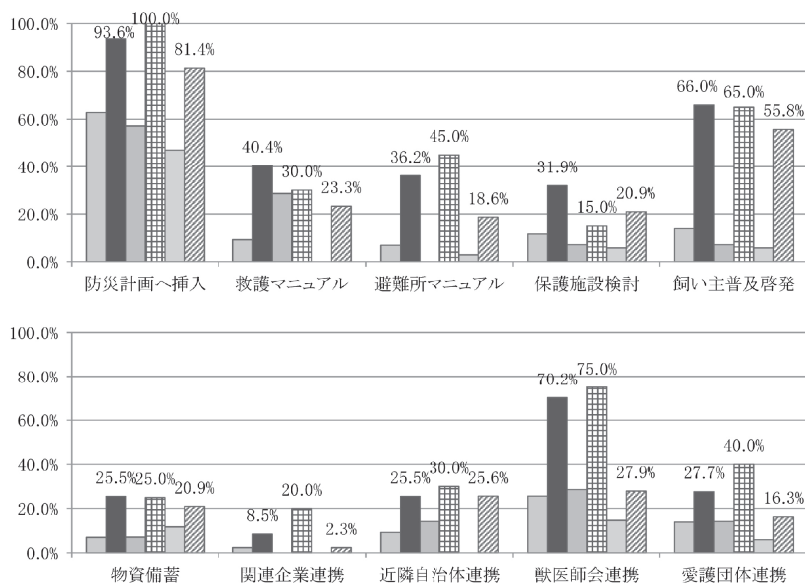
## 【その他の事業】

- ・獣医師会によるマイクロチップ装着助成制度
- ・民間企業からの寄附金を活用した地域猫活動推進
- ・（公財）動物臨床医学研究所の保護施設を県の動物愛護センターとして位置付け
- ・譲渡犬猫の追跡調査の協力
- ・動物の譲渡活動における連携・団体譲渡

## （８）災害時の動物の取り扱い

有事の際の動物の取り扱いに関する事前準備等について質問したところ、以下の通りとなった。

図 8 災害時の動物の取り扱いに関する事業の実施状況 (N=110)



①都道府県防災計画・地域防災計画における関係項目の挿入

②有事における動物救護マニュアルの作成

- ③避難所等でのペットの取り扱いに関するマニュアルの作成
- ④動物の一時収容保護施設の開設等に向けた体制の整備
- ⑤飼い主の責任や避難方法の普及啓発（窓口指導・パンフレット作成等）
- ⑥動物関連物資（食料・医薬品等）の備蓄
- ⑦動物関連物資の取扱企業との連絡体制の整備や協定締結
- ⑧近隣自治体との連絡体制の整備や協定締結
- ⑨獣医師会との連絡体制の整備や協定締結
- ⑩動物愛護団体との連絡体制の整備や協定締結

災害時の動物の取り扱いに関する事業については、やはり東日本大震災の影響は大きいと思われる。大きく伸びているのは、「①防災計画への挿入」「⑤飼い主への普及啓発」「⑨獣医師会との連絡体制の整備や協定締結」であるが、他方3割程度にとどまっている「②救護マニュアルの作成」、「③避難所でのペットの取り扱いに関するマニュアルの作成」等も、既に課題として意識されているのではないだろうか。また、行政側で動かなくても、「⑦関連企業」、「⑧近隣自治体」、「⑩愛護団体」などから連携を打診されることも増えてくる可能性がある。

ただし、2005年時点でも、1995年の阪神淡路大震災や2000年の三宅島噴火などを通じて、災害時の動物救護について各方面で情報が伝わっていたはずである。それでも、防災計画への挿入以外の災害対策を進めていた自治体が1割程度であったことを考えれば、東日本大震災も「喉元過ぎれば熱さを忘れる」という結果になりかねない。今後の事業の推移に注意する必要がある。

#### 【その他の事業】

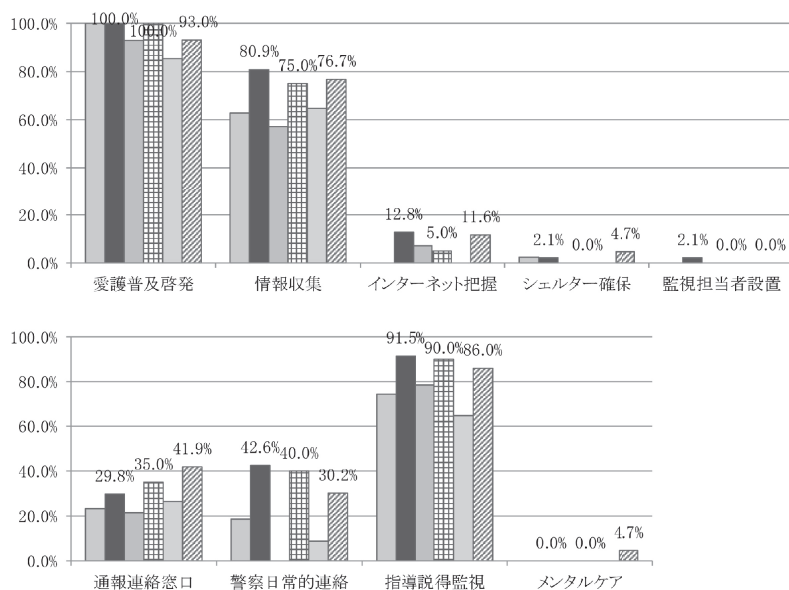
- ・ 民間人による動物救護ボランティアの確保（事前登録制度）
- ・ ペットとの同行避難の訓練
- ・ 専門学校や獣医系大学との協定締結



# (9) 虐待・多頭飼育・不適切飼養問題

虐待・多頭飼育・不適切飼養の問題解決に向けた事業の実施状況については、以下の通りである。アンケート結果で赤裸々に課題が浮かび上がったのが、この虐待・多頭飼育問題に関する項目である。

図9 虐待・多頭飼育・不適切飼養の解決に向けた事業の実施状況 (N=110)



- ①動物愛護の普及啓発
- ②担当職員同士の日常的な情報収集と情報共有
- ③インターネットの掲示板や書き込みの動向把握
- ④一時保護・シェルター施設の確保
- ⑤動物虐待の監視班・専門担当職員の設置
- ⑥住民やボランティアからの通報連絡窓口の設置
- ⑦警察との日常的な連絡体制の整備
- ⑧不適切飼養者・虐待者に対する指導・説得・監視

## ⑨不適切飼養者・虐待者のメンタルヘルスに対するケア

ここ数年、全国で動物虐待に関するニュース記事が増えた。かつてに比べて事件の実数が増えたというよりも、国民的な動物愛護世論を反映して、マスコミ側がニュースとして取り上げるようになってきたと思われる。

しかし、これだけ動物愛護世論が高まっているにもかかわらず、虐待や不適切飼育に関する自治体の事業を概観すると、9年前と現在の構造にあまり大きな変化がない。「①普及啓発」「②日常的な情報収集」「⑧不適切飼養者・虐待者に対する指導・説得・監視」は、元々行われていたとはいえ、それらが直接的な解決に結びつかないことは、現場の担当者であれば誰もが自覚しているところであろう。「⑦警察との日常的な連絡体制の整備」が大きく伸びたのは、警察側の意識が変化したことを受けての進歩であると思われるが、具体的解決のためには、「④一時保護・シェルター施設の確保」「⑤動物虐待の監視班・専門担当職員の設置」「⑨不適切飼養者・虐待者のメンタルヘルスに対するケア」等が必要（実際には、これに加えて経済的支援も必要）で、いずれもほとんど未着手であることは、今後の大きな課題であると思われる。

その他の事業に関しても、多頭飼育者の届出制度以外には独自の取り組みはまだ挙げられていなかった。2012年の動愛法改正では、動物取扱業者の問題に多くの時間が割かれたが、次の法改正時には、この虐待・不適切飼育の防止・解決に向けた仕組み作りに関して十分な議論が行われることを期待したい。

## 2. 組織・人員体制

次に、これらの具体的事業を担っている各自治体の組織・人員体制について質問した。

### （1）組織

組織編成については、事業のジャンルごとに、本庁・保健所・動物愛護センターの3つのどの組織が担当しているか（あるいは複数の場所で連絡調整しな

がら運営しているか) 質問した。

グラフを見れば明確なとおり、都道府県でも政令市でも中核市でも、事業に応じて本庁・保健所・動物愛護センターで役割分担をしており、またその割り振りも自治体によって様々である。

まず、都道府県の場合、役割分担が複層的である。本庁のみ・保健所のみ・愛護センターのみという業務は少なく、広い管轄を適宜連絡調整しながら運営していることが分かる。変化が見られるのは、普及啓発媒体の作成についてである。2005年には本庁だけで作成しているところが2割ほどあったが、保健所や動物愛護センターなど、現場の声を聞きながら作成するところが増えた。実態に応じた普及啓発媒体の作成が可能になっていると思われる。計画や指針に関しても、そうした情報共有が増えることを期待したい。また、審議会・諮問機関の運営については、2005年時点では実施している都道府県は4割以下であったのが、2014年ともなると、8割以上の都道府県で設置されるようになっていくことが分かる。

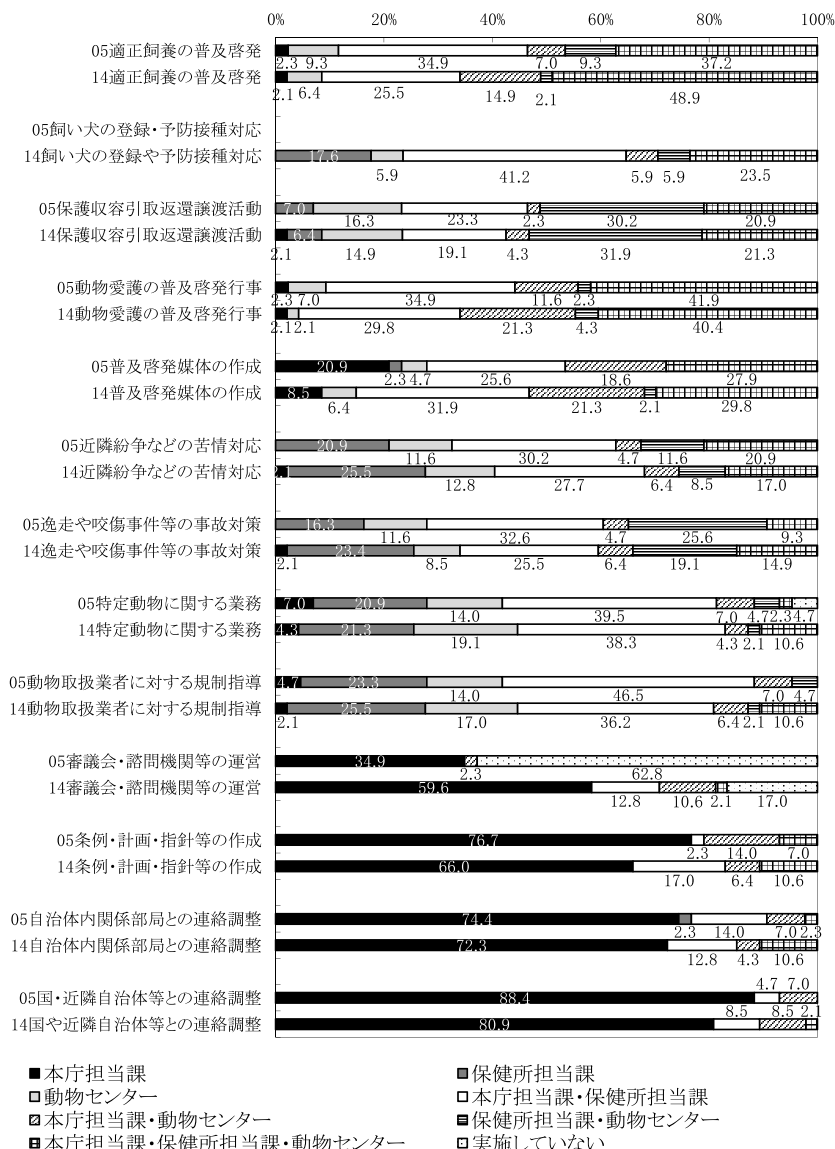
次に、政令市であるが、多くの活動が、動物愛護センター等を中心に行っていることが分かる。保健所との連絡調整をしながら進めている業務も多いが、やはり中心となるのはセンター施設のようなものである。都道府県に比べれば管轄する面積は狭く、しかし、人口は多く、しかも動物愛護に関する世論も高まっている地域なので、普及啓発の拠点である愛護センターでの活動を中心にするのが仕事がしやすいのかもしれない。

最後に、中核市であるが、基本的には保健所中心の業務体制である。ただし、2005年から2014年にかけて、動物愛護センターを設置する自治体数が増えた。ただし、愛護センターを設置すると、動物愛護管理行政に専門特化した獣医師職員が配属されることになる。後述するとおり、中核市では、都道府県や政令市に比べて配属される職員数がかなり少ない。絶対数が少ないということは、時に担当職員が孤立感に悩むリスクがある。

ところで、組織の役割分担を示したグラフが複雑で一見するとバラバラであるということは、すなわち自治体の組織編成や役割分担のあり方は、自らが所属する自治体の現状の体制が自明の体制ではないということの意味する。もち

ろん、組織編成の変革は、個々の事業の導入や廃止に比べて格段に大規模な変革であり、一朝一夕に実現するものではない。しかし、価値観の異なる首長への交代、世論の風向きの変化、行財政改革の一環として、組織の新設・統合・改廃が突如として議論されることもある。従って、例えば他の自治体の活動を参照する際にも、「組織体制が異なるから参考にならない」というわけではなく、むしろ組織体制が異なっているからこそ実現可能な事業であっても、全体的な情報を共有しておくことは、いつか来たるべき組織改革に向けて必要な作業である。また、自らの業務体制を固定的に絶対視するのではなく、いかなる組織体制・役割分担が地域の課題解決に向けて適切であるか、時に自省的に考えることは重要であろう。

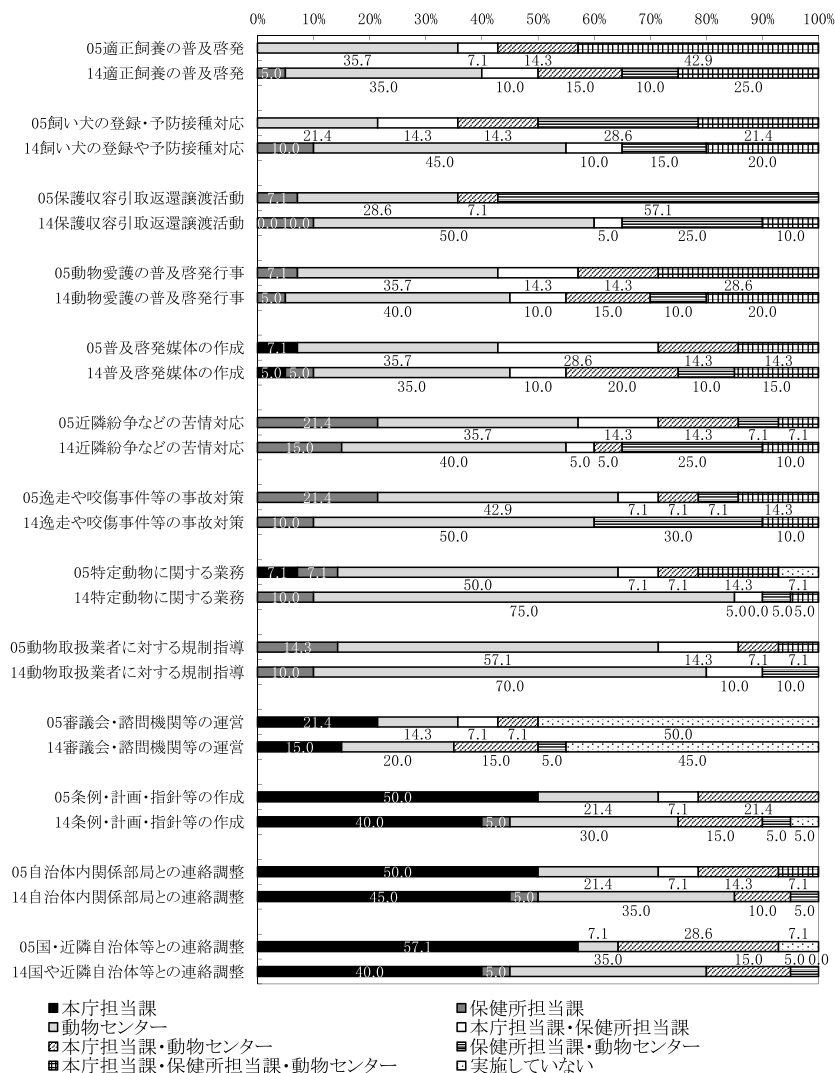
図 10 都道府県における動物愛護管理行政の組織体制



都道府県の組織体制の元データ

	本庁担当課	保健所担当課	動物センター	本庁・保健所	本庁・動物センター	保健所・動物センター	本庁・保健所・動物センター	実施していない
05適正飼養の普及啓発	2.3		9.3	34.9	7.0		37.2	
14適正飼養の普及啓発	2.1		6.4	25.5	14.9		2.1	48.9
05飼いの登録・予防接種対応		17.6	5.9	41.2	5.9	5.9		23.5
14飼いの登録や予防接種対応		7.0	16.3	23.3	2.3	30.2	20.9	
05保護収容引取返還譲渡活動	2.1	6.4	14.9	19.1	4.3	31.9	21.3	
14保護収容引取返還譲渡活動								
05動物愛護の普及啓発行事	2.3		7.0	34.9	11.6	2.3	41.9	
14動物愛護の普及啓発行事	2.1		2.1	29.8	21.3	4.3	40.4	
05普及啓発媒体の作成	20.9	2.3	4.7	25.6	18.6		27.9	
14普及啓発媒体の作成	8.5		6.4	31.9	21.3	2.1	29.8	
05近隣紛争などの苦情対応		20.9	11.6	30.2	4.7	11.6	20.9	
14近隣紛争などの苦情対応	2.1	25.5	12.8	27.7	6.4	8.5	17.0	
05逃走や咬傷事件等の事故対策		16.3	11.6	32.6	4.7	25.6	9.3	
14逃走や咬傷事件等の事故対策	2.1	23.4	8.5	25.5	6.4	19.1	14.9	
05特定動物に関する業務	7.0	20.9	14.0	39.5	7.0	4.7	2.3	4.7
14特定動物に関する業務	4.3	21.3	19.1	38.3	4.3	2.1	10.6	
05動物取扱業者に対する規制指導	4.7	23.3	14.0	46.5	7.0	4.7		
14動物取扱業者に対する規制指導	2.1	25.5	17.0	36.2	6.4	2.1	10.6	
05審議会・諮問機関等の運営	34.9				2.3			62.8
14審議会・諮問機関等の運営	59.6			12.8	10.6		2.1	17.0
05条例・計画・指針等の作成	76.7			2.3	14.0		7.0	
14条例・計画・指針等の作成	66.0			17.0	6.4		10.6	
05自治体内関係部局との連絡調整	74.4	2.3		14.0	7.0		2.3	
14自治体内関係部局との連絡調整	72.3			12.8	4.3		10.6	
05国・近隣自治体等との連絡調整	88.4			4.7	7.0			
14国や近隣自治体等との連絡調整	80.9			8.5	8.5		2.1	

図 11 政令指定都市における動物愛護管理行政の組織体制

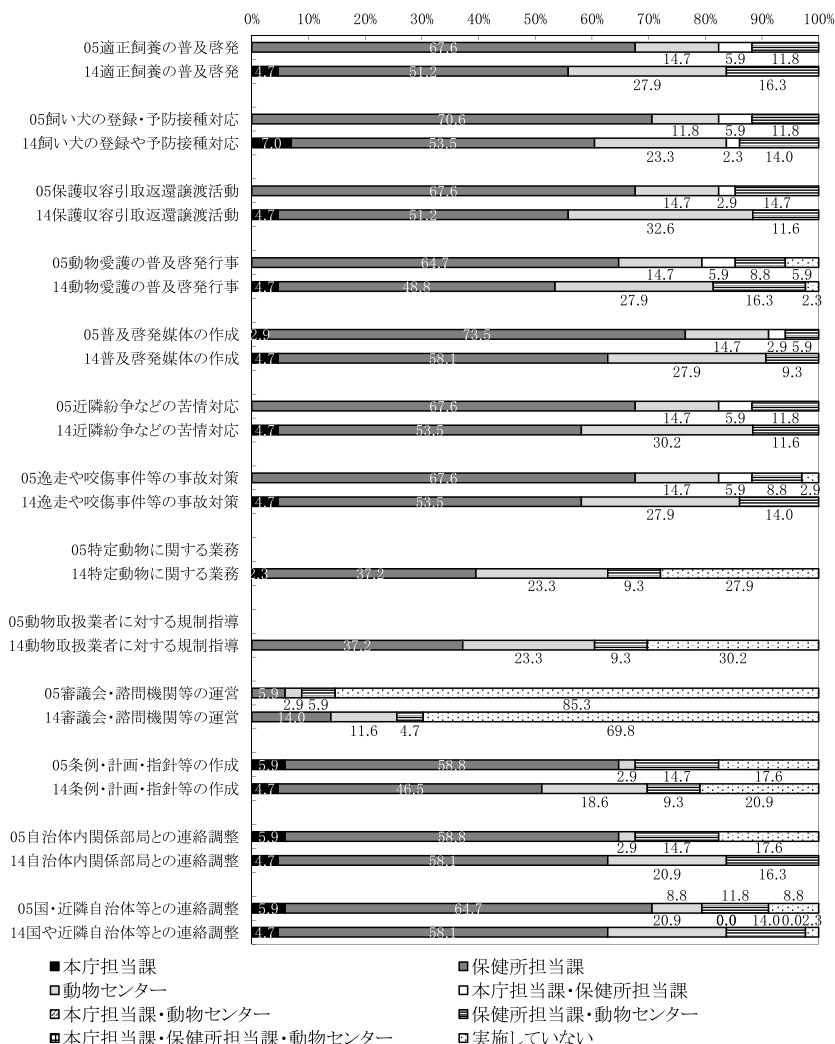


政令市の組織体制の元データ

本庁担当課	保健所担当課	動物センター	本庁・保健所	本庁・動物センター	保健所・動物センター	本庁・保健所・動物センター	実施していない
05適正飼養の普及啓発		35.7	7.1	14.3		42.9	
14適正飼養の普及啓発	5.0	35.0	10.0	15.0	10.0	25.0	
05飼い犬の登録・予防接種対応		21.4	14.3	14.3	28.6	21.4	
14飼い犬の登録や予防接種対応	10.0	45.0	10.0		15.0	20.0	
05保護収容引取返還譲渡活動	7.1	28.6		7.1	57.1		
14保護収容引取返還譲渡活動	10.0	50.0	5.0		25.0	10.0	
05動物愛護の普及啓発行事	7.1	35.7	14.3	14.3		28.6	
14動物愛護の普及啓発行事	5.0	40.0	10.0	15.0	10.0	20.0	
05普及啓発媒体の作成	7.1	35.7	28.6	14.3		14.3	
14普及啓発媒体の作成	5.0	35.0	10.0	20.0	10.0	15.0	
05近隣紛争などの苦情対応		21.4	14.3	14.3	7.1	7.1	
14近隣紛争などの苦情対応	15.0	40.0	5.0	5.0	25.0	10.0	
05逃走や咬傷事件等の事故対策		21.4	42.9	7.1	7.1	14.3	
14逃走や咬傷事件等の事故対策	10.0	50.0			30.0	10.0	
05特定動物に関する業務	7.1	7.1	7.1	7.1		14.3	7.1
14特定動物に関する業務		10.0	75.0	5.0	5.0	5.0	
05動物取扱業者に対する規制指導		14.3	57.1	14.3	7.1	7.1	
14動物取扱業者に対する規制指導	10.0	70.0	10.0		10.0		
05審議会・諮問機関等の運営	21.4	14.3	7.1	7.1		50.0	
14審議会・諮問機関等の運営	15.0	20.0		15.0	5.0	45.0	
05条例・計画・指針等の作成	50.0	21.4	7.1	21.4			
14条例・計画・指針等の作成	40.0	5.0		15.0	5.0	5.0	
05自治体内関係部局との連絡調整	50.0	21.4	7.1	14.3		7.1	
14自治体内関係部局との連絡調整	45.0	35.0		10.0	5.0		
05国・近隣自治体等との連絡調整	57.1	7.1		28.6			7.1
14国や近隣自治体等との連絡調整	40.0	35.0		15.0	5.0		



図 12 中核市における動物愛護管理行政の組織体制



## 中核市の組織体制の元データ

	本庁担当課	保健所担当課	動物センター	本庁・保健所	本庁・動物センター	保健所・動物センター	本庁・保健所・動物センター	実施していない
05適正飼養の普及啓発		67.6	14.7	5.9		11.8		
14適正飼養の普及啓発	4.7	51.2	27.9			16.3		
05飼い犬の登録・予防接種対応		70.6	11.8	5.9		11.8		
14飼い犬の登録や予防接種対応	7.0	53.5	23.3	2.3		14.0		
05保護収容引取返還譲渡活動		67.6	14.7	2.9		14.7		
14保護収容引取返還譲渡活動	4.7	51.2	32.6			11.6		
05動物愛護の普及啓発行事		64.7	14.7	5.9		8.8		5.9
14動物愛護の普及啓発行事	4.7	48.8	27.9			16.3		2.3
05普及啓発媒体の作成	2.9	73.5	14.7	2.9		5.9		
14普及啓発媒体の作成	4.7	58.1	27.9			9.3		
05近隣紛争などの苦情対応		67.6	14.7	5.9		11.8		
14近隣紛争などの苦情対応	4.7	53.5	30.2			11.6		
05逃走や咬傷事件等の事故対策		67.6	14.7	5.9		8.8		2.9
14逃走や咬傷事件等の事故対策	4.7	53.5	27.9			14.0		
05特定動物に関する業務								
14特定動物に関する業務	2.3	37.2	23.3			9.3		27.9
05動物取扱業者に対する規制指導								
14動物取扱業者に対する規制指導		37.2	23.3			9.3		30.2
05審議会・諮問機関等の運営		5.9	2.9			5.9		85.3
14審議会・諮問機関等の運営		14.0	11.6			4.7		69.8
05条例・計画・指針等の作成	5.9	58.8	2.9			14.7		17.6
14条例・計画・指針等の作成	4.7	46.5	18.6			9.3		20.9
05自治体内関係部局との連絡調整	5.9	58.8	2.9			14.7		17.6
14自治体内関係部局との連絡調整	4.7	58.1	20.9			16.3		
05国・近隣自治体等との連絡調整	5.9	64.7	8.8			11.8		8.8
14国・近隣自治体等との連絡調整	4.7	58.1	20.9			14.0		2.3

## (2) 職員体制

組織体制に続いて、職員体制について考察する。以下は、本庁・保健所・センターで、動物愛護管理行政・狂犬病予防業務に携わる職員の人数に関して、職種や立場に分類して、都道府県・政令市・中核市ごとに平均値で示したものである。管轄人口に応じて、都道府県・政令市の職員数が多く、中核市の職員数が少ないことが分かる。

なお、政令市において現業職員が多いのは、都市部自治体ならではの職員組合の交渉力の強さによるものと思われる。また、政令市においては「その他の職員」が多い。これは、市内の行政区ごとに総合的な行政運営をしている中、動物愛護管理法や狂犬病予防法に関する基本的な業務を各区で行うために、公衆衛生・食品衛生関係の職員が兼務で多数配属されている様子を反映しているようである（特に人数の多い大阪市・名古屋市・横浜市について電話等で個別確認した）。

### ①事務職員の数

### ②獣医師職員合計

うち③動物愛護管理行政・狂犬病予防業務等の専従の獣医師職員

うち④公衆衛生・食品衛生関係の業務と兼務している獣医師職員

### ⑤現業職、現業職からの切り替えポジション

狂犬病予防技術員や動物の飼育管理の担当者等

### ⑥その他（食品衛生監視員など、薬剤師・その他の専門職等）

### ⑦非常勤・嘱託・再任用・アルバイトの職員

狂犬病予防技術員や動物の飼育管理の担当者等

### ⑧外部からの職員（派遣・委託業者など、動物の飼育管理や清掃業務など）

表 4 各職員の平均人数（単位 人）

	①事務職員数	②獣医師職員数	③専業獣医師数	④兼業獣医師数	⑤現業職員等	⑥その他	⑦嘱託・臨時等	⑧派遣・委託
都道府県	4.4	23.7	7.7	16.0	6.9	5.4	4.7	6.0
政令市	4.2	17.5	6.0	11.5	9.3	16.3	3.9	3.1
中核市	1.9	3.4	2.3	1.1	1.3	0.5	2.4	1.2
合計	3.4	14.6	5.3	9.3	5.1	5.5	3.7	3.6

これらの職員の人数から、職員体制に関する指数を幾つか形成した。まず、正規職員である①②⑤⑥の合計を「正規職員数」とした。次に、獣医師職員のうちの専業の担当者の数を「獣医師専業率」とした。そして、正規職員に対する非正規職員の比率（⑦⑧／①②⑤⑥）を「非正規比率」とした。

また、職員の数、その自治体が業務に関して管轄する人口（政令市・中核市の場合は市の人口、都道府県の場合は、その中の政令市・中核市の人口を差し引いた人口）と一定程度比例することが考えられる。そこで、管轄人口の平均値も並記したのが、以下の表である。

表 5 各職員に関する指数の平均値

	正規職員数(人)	獣医師専業率(比率)	非正規比率	管轄人口(人)
都道府県	40.4	0.33	0.34(正規1:非正規0.34)	1775140.3
政令市	47.3	0.55	0.38(正規1:非正規0.38)	1368780.7
中核市	7.1	0.66	0.69(正規1:非正規0.69)	401166.2
合計	28.6	0.50	0.49(正規1:非正規0.49)	1164157.7

表を見ると、都道府県と政令市は正規職員の人数には大きな差はない。人口100万人以下の県もあれば、横浜市・大阪市・名古屋市のよう200～400万人の人口を抱える政令市もあることを思えば、当然かもしれない。ただし、この正規職員数の中には、巨大自治体である東京都の23区の職員数がカウントされていない。また、東京都内では武蔵野市や三鷹市、八王子市のよう、独自に担当部署を設置している都下の市もある。これらの東京都の基礎自治体の担当職員を合計すれば、都道府県の平均値は、政令市とほぼ同じか、それ以上の数値になるのではないか。他方、中核市は、管轄人口が少ないこともあり、やはり正規職員数は少ない。

次に、獣医の専業率は都道府県より政令市や中核市の方が高い。保健所における公衆衛生管理の業務の一環の中で動物愛護管理行政をするよりも、動物愛護管理行政が、独立した別個の業務として位置づけられていることになる。

そして、非正規比率は、都道府県や政令市よりも、中核市の比率が約2倍の高さとなっており、しかもそれが正規職員に対して7割にも迫っている実情が見えてきた。つまり中核市では、嘱託・臨時職員や外部の委託業者によって業務が相当に補完されていることが分かる。動物愛護管理行政の歴史も浅いため、正規職員を十分に確保できず、また昨今の行財政改革・公務員制度改革等のプレッシャーの中で人件費を新たに計上できず、外部職員で労働力を補充している可能性が高い。

この状況をさらに赤裸々に示すのが、これらの数値の相関を見た下記の表である。

表6 職員体制に関する指標の相関係数

	正規職員数	獣医専業率	非正規比率	管轄人口
正規職員数	1.000	-.350**	-.642**	.804**
獣医専業率	-.350**	1.000	.300**	-.123
非正規率	-.642**	.300**	1.000	-.391**
管轄人口	.804**	-.123	-.391**	1.000

\*\*、相関係数が1%水準で有意 (spearman、両側)

これを見ると、管轄人口が多い自治体ほど正規職員の数が多く、獣医の専業率が低くなる。そして問題になるのは、獣医専業率が高いほど、非正規比率が高いという相関である。これらを総合的に解釈すると、規模の大きな自治体では、専従の獣医師職員と公衆衛生業務を兼務する獣医師職員の間で、適宜業務が分担されており、全体として正規職員が中心となって業務が執り行われていることが分かる。他方、規模の小さな中核市等では、他の公衆衛生業務からは切り離された（独立した）形で、ごく少数の獣医師職員が専業で動物愛護管理行政を担当しており、しかし到底労働力が足りない部分を外部の職員で補っているという状況が見える。

動物愛護管理行政に特化した獣医師職員がいることは、動物愛護の普及啓発

や、動物愛護・保護活動のボランティアとの連携がしやすくなる一方、保健師やケースワーカー、民生委員などの地域の福祉ネットワークや行政組織内での人間関係から孤立しかねない。職員の人事異動が2～3年で回っていくことを考えると、獣医師職員にとっては、他の同僚職員からは切り離された孤立したポジションとして位置づけられ、動物愛護ボランティアからの声援は強いものの、多種多様な業務と動物を殺処分しなければならない実情の板挟みになる「行きたくない職場」という位置づけになってしまうリスクがある。

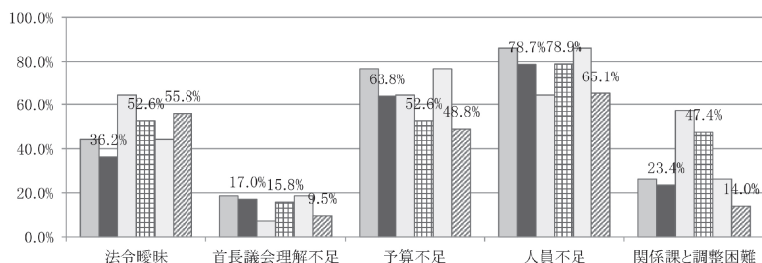
以上をまとめると、今後の全国の自治体の動物愛護管理行政のさらなる底上げに向けては、実行部隊となる行政職員を取り巻く組織体制・人員体制についても、丁寧な検討が必要と思われる。

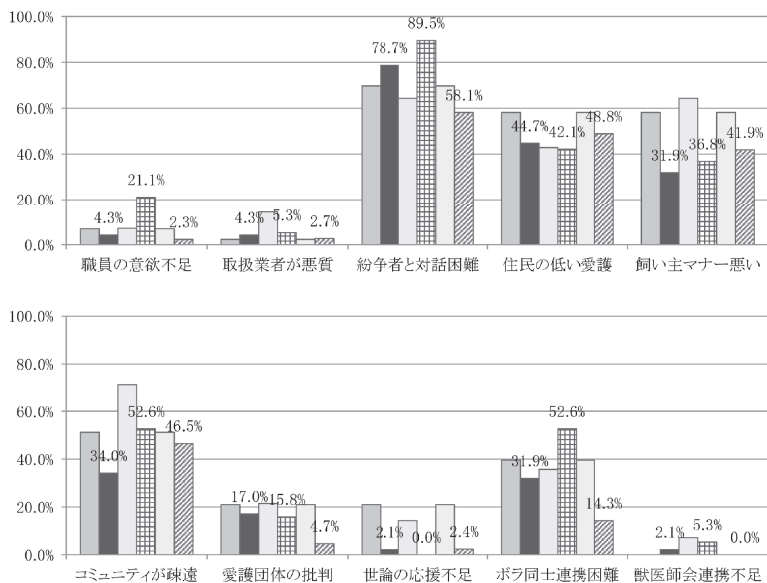
### 3. 課題

次に、具体的事業を進める上での課題について検討する。結果として、2005年時の調査から構造的にはほとんど変わりがなかった（ただし、選択肢の設定が若干異なるため、2005年の方が、ごく僅かとはいえ高めの数値が出ている可能性がある）。

#### （1）現在の課題

図13 現在課題となっている問題 (N=103～109)





- ①法律・条例の規定内容が曖昧で、不十分である
- ②首長や地方議員らの政治的なバックアップが少ない
- ③具体的活動に必要な予算が不足している
- ④具体的活動に必要な人員が不足している
- ⑤庁内の関係部局との調整が難しい
- ⑥担当職員の勤労意欲が上がらない
- ⑦動物取扱業者が悪質であり、また把握が難しい
- ⑧紛争当事者への接遇やコミュニケーションが難しい
- ⑨住民の動物愛護の精神の成熟度が低い
- ⑩一般の飼い主の飼養マナーが悪い
- ⑪近隣コミュニティの人間関係が希薄・疎遠である
- ⑫動物愛護団体・ボランティア等からの行政批判が厳しく、連携が難しい
- ⑬動物愛護団体・ボランティア等による世論喚起や署名活動等のバックアップがない
- ⑭動物愛護団体・ボランティア同士の連携・調整が難しい

⑮獣医師会との連携が進んでいない

※課題の性質を考慮して、アンケート帳票に載せた選択肢の順序を変更してグラフ化してある

行政組織側の体制に関わる課題として問題になっているのが、「①法律・条例の規定内容が曖昧で、不十分である」「③具体的活動に必要な予算が不足している」「④具体的活動に必要な人員が不足している」の3つの項目である。これは、2005年の調査でも高い数値を示している。これまで見てきたとおり、自治体の担当者が③予算不足や④人員不足で苦悩していることは十二分に理解できる。

ただし、①については、2012年の法改正によって動物愛護管理法が詳細になり、条文数が増えているにもかかわらず依然として高い。これは、取扱業者等への積極的な規制が増えたものの数値基準がないこと、あるいは虐待や多頭飼育など身の回りの課題に関する法改正がほとんどなされなかったことが、現場の負担を増やしているのかしれない。かといって、法律でそれらを一律に規定できるものではなく、改めて事例を集積していく必要があろう。

また、「⑤庁内の関係部局との調整が難しい」という項目については、政令市において顕著である（2005年時点でも同様の傾向があった）。出先である動物愛護センターでの業務が中核となると、政令市ならではの大規模な行政組織の中では、他の部局との交渉がしにくくなるのかもしれない。

他方、対民間の課題としては、「⑧紛争当事者への接遇やコミュニケーションが難しい」「⑨住民の動物愛護の精神の成熟度が低い」「⑩一般の飼い主の飼養マナーが悪い」「⑪近隣コミュニティの人間関係が希薄・疎遠である」「⑬動物愛護団体・ボランティア同士の連携・調整が難しい」の数値が高くなっている。

とはいえ、「⑩一般の飼い主のマナー」「⑪地域コミュニティの問題」は、かつてに比べると改善の傾向が見られる。動物飼養マナーの普及啓発が9年のうちに少しずつ効果を発揮していること、また地域猫活動などが全国各地で試みられるようになってきたことを意味していると思われる。



であるならば、いよいよ大きな課題となるのは、「⑧紛争当事者」への対応問題である。これこそ、当事者のメンタルケアや生活支援まで踏み込まなければ解決できない最も難しい課題であり、しかも解決のためには時間を掛けて信頼関係を作る必要がある。また、多頭飼育の場合は、そこで飼育されている多数の動物をどう取り扱うかも考えねばならない。所有権を放棄させたとしても保護施設がない状況では迅速な対応もできず、そもそも所有権を放棄させるためには時に訴訟手続きが必要となる。さらに、多頭飼育に限らず、猫の餌やり問題など、紛争のパターンも様々である。実際、「その他の課題」には、紛争に関わる指摘が多い。これらの紛争当事者にどのように対処するか、現場での細やかな戦略と、それを支える予算・人員の確保と、さらに紛争解決のための大胆な制度改革が求められている。

#### 【その他の課題】

- ・動物愛護活動に必要な施設のスペースが足りない。
- ・現在も多くの被災ペットを収容しており、返還、譲渡を進めている。
- ・野良猫への無責任な給餌、不適切な多頭飼養、動物遺棄
- ・犬の多頭飼育による鳴き声、悪臭の苦情があり、犬所有者を告発したが、不起訴処分となり問題の解決が図られず長期化している。犬の所有権を剥奪できる仕組みがないと、問題解決は困難である。
- ・殺処分数に関する統計数値のみで動物行政が判断されてしまう傾向があるのではないか。
- ・多頭飼育者（アニマルホーダー）に対応できる知識をもった人員が不足している
- ・高齢者・生活保護受給者・精神疾患者の多頭数飼育問題の対応

#### （２）行政の課題と地域の課題

ところで、課題の有無に関する質問項目を、行政内部や制度的な課題と、地域の課題とに大きく二つに分けて、該当する選択肢への回答状況を単純に合算する指標を考えた。回答の選択肢は、1＝該当する、2＝どちらとも言えない、

3 = 該当しないとして入力したため、合算した数字が低いほど課題が数多く該当し、数字が高いほど該当しないと答えていることになる。

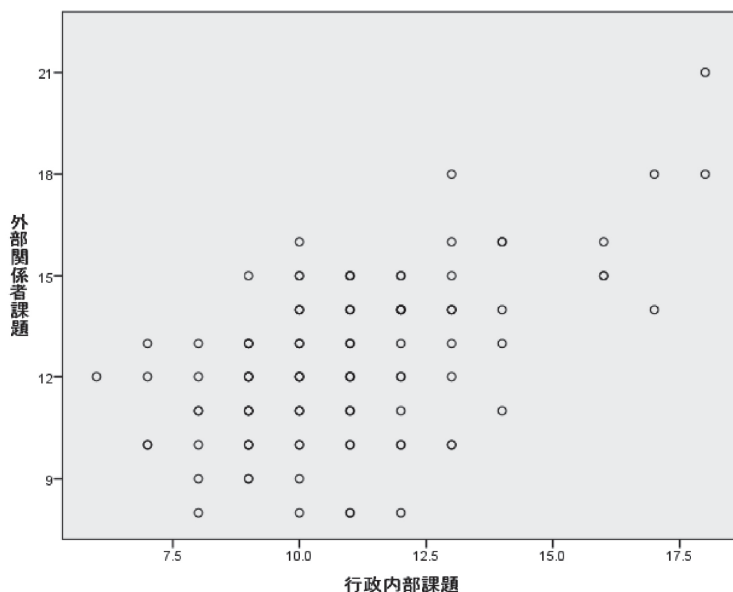
1. 行政内部・制度的課題（数字は逆転）（1が該当する、3が該当しない）

- ①法律・条例の規定内容が曖昧で、不十分である
- ②首長や地方議員らの政治的なバックアップが少ない
- ③具体的活動に必要な予算が不足している
- ④具体的活動に必要な人員が不足している
- ⑤庁内の関係部局との調整が難しい
- ⑥担当職員の勤労意欲が上がらない

2. 地域内の課題（数字は逆転）（1が該当する、3が該当しない）

- ⑦紛争当事者への接遇やコミュニケーションが難しい
- ⑧住民の動物愛護の精神の成熟度が低い
- ⑨一般の飼い主の飼養マナーが悪い
- ⑩近隣コミュニティの人間関係が希薄・疎遠である
- ⑪動物愛護団体・ボランティア等からの行政批判が厳しく、連携が難しい
- ⑫動物愛護団体・ボランティア等による世論喚起や署名活動等のバックアップがない
- ⑬動物愛護団体・ボランティア同士の連携・調整が難しい

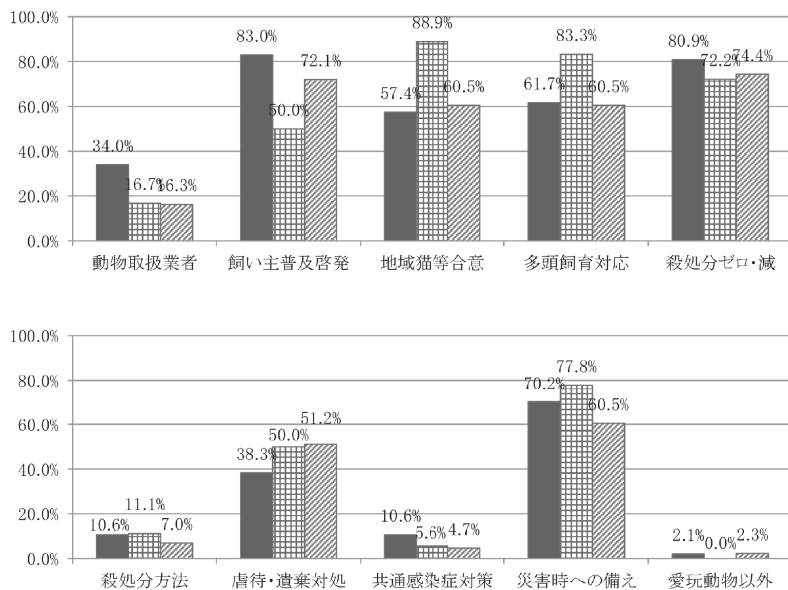
図 14 行政内部の課題と地域の外部課題の関係



二つの要素の相関を見ると、相関係数は0.558であり、行政内部・制度的な課題の有無への認識と、地域内の課題の有無の認識については、非常に強い相関があることが分かった。散布図を見ても、そうした傾向が読み取れる。つまり、動物愛護管理政策に関わる課題については、それぞれ独立に認知される課題があるというのではなく、上手くいっている自治体では様々な面で相乗的に課題を克服しており、逆に、そうでない自治体では、内憂外患、あらゆる意味で業務が順調に進まない状況にあると言えよう。

### （3）将来の課題

図 15 今後重要な課題になってくと思われる事項 (N=108)



- ①動物取り扱い業者に対する規制
- ②一般の飼い主への普及啓発
- ③地域猫などの地域内の合意形成
- ④多頭飼育者への対応
- ⑤致死処分数の抑制・殺処分ゼロ対応
- ⑥引き取り動物の致死処分方法の検討
- ⑦虐待問題・遺棄問題への対処
- ⑧人間と動物の共通感染症対策
- ⑨災害時への備え
- ⑩愛玩動物以外への対処 例) 実験動物、動物園動物

グラフを見て分かったとおり、「②一般の飼い主への普及啓発」「③地域猫など

の地域内の合意形成」「④多頭飼育者への対応」「⑤致死処分数の抑制・殺処分ゼロ対応」「⑦虐待問題・遺棄問題への対処」「⑨災害時への備え」を答える自治体が多い。このうち、政令市では、「③地域猫などの合意形成」「④多頭飼育への対応」に頭を抱える比率が高くなり、他方、農村地域を抱える道府県等では、まだ「②飼い主への普及啓発」が大きな課題になっている。

③の地域猫活動については、そもそも飼い主のいない猫への餌やり問題が、各地で課題となっている。餌をやることで栄養状態の良くなった外猫が繁殖を繰り返す（結果として苦情も殺処分数も増えてしまう）事態をどう食い止めるかは、多くの自治体から今後の大きな課題と指摘されている。理想の形としては、地域の中で一代限りの命を全うさせるために、不妊去勢手術をした上でボランティアや自治会が餌やりや糞尿の処理を地域全体で管理するというものであり、つまり関係者の合意形成と協働が活動の成否を握るとされている。しかし、地域によっては個人主義化が進んでいたり、合意形成や協働が図られにくい人間関係があったり、つまり良好な活動を継続できる地域ばかりではない。そうした中で、ボランティアによる飼い主のいない猫対策への行政からの支援を強化するか、逆に責任感の伴わない餌やりを禁止・抑制させる方向性を目指すか、その手法をめぐる各地で大きな紛争となる事例も出てきている。対策のあり方は、地域のカラーや猫の増加に伴うクレームの件数、また地域猫を管理しやすい地域か否かといった検討事項があると思われ、地域猫活動の成功事例と、途上の事例を比較検討する必要がある。

また、2012年の法改正では十分に議論し尽くせなかった「④多頭飼育者への対応」と「⑦虐待・遺棄問題への対処」という不適切な飼養者問題について、課題として認知されているのは重要な意味を持っていると思われる。図9で説明した通り、虐待やネグレクト対策はほとんど具体化されていない状況であるが、時に殺処分になる以上の苦痛を受ける不幸な動物を一頭でも一匹でも減らすため、こうした認識を具体化するための議論が必要である。

なお、【その他の課題】については、いずれも興味深い内容である。SNSでの情報拡散は、確かに現時点でも特定の自治体への一斉のクレーム発生につながっている。また、動物を飼っていない人や、動物が嫌いな人にも、動物の社

会的立場について理解してもらわないことには、今後の普及啓発事業にも限界が見えてくる。そして、人間の高齢化・単身高齢世帯の増加なども、今後大きな課題となって来るであろう。かつてのペットブーム全盛期には、次々と発生する課題に事後的に対応するだけで手一杯であったが、起こりうる問題を事前に認識・検討することで、少しでもスムーズな行政運営が可能になるよう各地で議論を深めてもらいたい。

#### 【その他の将来的な課題】

- ・学校関係への教育
- ・SNS等で拡散する不正確な情報、悪意ある情報等への対応
- ・潜伏ブリーダー対策
- ・動物を飼っていない人に対する愛護・管理思想の底上げ
- ・高齢単身者、高齢者のみの世帯での動物の飼養と、継続飼養できなくなったときの対応

#### 4. その他の取り組み

その他、各自治体で特に力を入れている取り組みや、新規に工夫している事業を、自由回答形式で記入してもらった。その中でも、特に個性的と思われる事例を掲載する（基本的に原文のまま掲載している）。

自治体名	活動内容
神奈川県	平成25年度に収容中の死亡を除く犬の殺処分ゼロを都道府県では初めて達成しました。その要因として、県民の愛護意識の向上によって、犬の放し飼いが減ったこと、終生飼養や不妊去勢手術などが広がったことがあります。特に収容された犬の新しい飼い主探しに取り組むボランティアの活躍が大きな役針を果たしています。
新潟県	猫の譲渡に力を入れており、それを推進すべく、シェルターメディシンの考え方に基づいた飼養管理に取り組んでいます。

奈良県	<p>当県は体験型の複合動物公園である「うだ・アニマルパーク」を設置し、「いのちの教育」を推進しています。「いのちの教育」は、あらゆる命に共感し、命を大切にする心を育むためのプログラムであり、家庭動物、畜産動物、野生動物等への理解を深め、これら動物と人との関わりについて学ぶ機会を提供しています。同パークには、獣医師や専属の教員も配置し、遠足・校外学習の受入れ、出前授業等を積極的に行っており、昨年度は、小学生のほか、保育園児から大学生まで12,000名以上が「いのちの教育」に参加されました。</p>
鳥取県	<p>（公財）動物臨床医学研究所の人と動物の未来センター’アミティエ’に本県の動物愛護センターの役割を担っていただき、譲渡推進及び動物愛護思想の普及・啓発を連携して進めているところ。民間のネットワークを活用し、柔軟な取り組みが可能。</p>
徳島県	<p>①収容動物の返還率の向上のため、ケーブルテレビや新聞などへの写真付きの保護情報を掲載している。また譲渡動物の全てにマイクロチップを装着している。</p> <p>②地域ねこ活動の避妊去勢手術を県獣医師会への委託事業とし、協力病院および動物愛護管理センターにて実施している。</p> <p>③子犬、子猫の収容頭数を削減させるため、譲渡動物には全て避妊去勢手術を実施している。</p> <p>④災害時のペット対策として、同行避難を想定した訓練を実施している。</p>
名古屋市	<p>犬猫のマイクロチップ装着費用助成による所有明示の推進、特定の飼い主のいない猫の避妊去勢手術費用を助成するなどボランティアの活動を支援。・高齢犬・猫のケアに関するセミナー実施。</p>

<p>京都市</p>	<p>現在、京都府と共同で運営設置する「京都動物愛護センター（仮称）」を整備中（平成27年度4月運営開始予定）また、府と共同で、「人と動物が共生できるうるおい豊かな社会づくり」を目指し、動物愛護の理念普及とわかりやすい文言を目的に、その基本理念となる「京都動物愛護憲章」（仮称）の制定に着手。</p>
<p>福岡市</p>	<p>①わんにゃんよかイベント 平成21年度から市民に動物の愛護や正しい飼い方について知ってもらうため、動物関係の団体や専門学校生と協働で、毎月第1日曜日（午前10時～午後2時）に啓発イベントを開催している。開催場所は、奇数月は東部動物愛護管理センター（あにまるぽーと）、偶数月は家庭動物啓発センター（ふくおかどうぶつ相談室）。主な内容として犬猫の譲渡相談会、犬のお悩み相談、犬猫セミナー、犬のお手入れ体験、啓発紙芝居、モデル犬とのふれあい体験。</p> <p>②地域猫活動への支援（地域猫の不妊去勢手術の無償実施） 平成21年度から「福岡市飼い主のいない猫との共生支援事業」として一定のルールに従って地域猫活動を行う地域を指定し、指定地域への支援を行っている。支援内容は、動物愛護管理センターでの不妊去勢手術の無償での実施（不妊去勢手術の支援期間は原則地域指定後1年間）、専門的な助言・資料提供、講習会等への講師派遣。活動実績として、指定地域47地域、不妊去勢手術実施頭数977頭（平成25年度末まで）。</p> <p>③わんにゃんよかネット ホームページの情報を大幅に増やし、また一般の飼い主や住民に分かりやすいレイアウトにし、さらにメールマガジン等を配信している。（一部打越追加）</p>



長野市	「愛犬の正しい飼い方しつけ方教室」を毎月1回実施 ・ 「犬と猫の休日譲渡会」を毎月1回実施・ツイッターによる 収容動物情報等の配信（民間団体による譲渡犬・譲渡猫も 県や市のホームページに並列して掲載）（一部打越追加）
岡崎市	①猫のマイクロチップ装着推進事業 飼い猫の避妊去勢手術時に、無料でマイクロチップを装着している。（ただし、 AIPOへの登録料のみ飼い主負担） ②愛玩動物だけでなく、畜産動物・動物園動物・野生動物 をめぐる問題についても、一般市民への普及啓発や、関係 各部局と情報共有しながら対応を検討する動物総合センタ ーを設置。それらの動物に関する施策をまとめた「動物行 政推進計画」を策定（一部打越追加）。
高崎市	①収容犬の返還率向上に向けて、収容場所・犬種・性別・ 毛色をもとに登録台帳から抽出したリストをもとに飼い主 宅へ1軒1軒、飼い犬が行方不明になっていないかの確認 を行っている。また、収容期間が1週間を超えた犬につい て、収容情報のチラシを作成し、収容場所の区長に協力を 依頼して回覧している。 ②引取りについては引取り日を設けず、電話による個別相 談を元に飼い主宅へ飼養状況の確認に行き、引取るべきか 否かの判断を行うとともに、飼い方指導や引き続き飼養し てもらうための説得を行っている。
尼崎市他	動物愛護基金制度、ふるさと納税・住民税控除の対象とし て、動物愛護管理行政に関わる事業費を集める取り組み。 使途をホームページで公表している。（打越追加）
下関市	・教育委員会が設定した「いのちの日」において、各小学 校から依頼を受けて、「いのちの教室」（出前講座のような もの）を開催中。併せて、動物由来感染症対策の一環と して、学校飼育動物支援事業を実施中。（H25年度：テキス ト作成と研修会開催）

## 5. 事業と殺処分に関する試行的考察

### (1) 努力と成果の数値化に向けた考察

以上の各分野ごとの事業は、「その自治体の努力量」を示している。実際、合計62事業の選択肢の合計ポイントを比較すると、全国的にも著名な先進自治体が上位にランキングされることとなった。もちろん、既述の通り、2014年現在では既に法律で義務化された選択肢も含まれており、他方で、先進的な自治体で新たに取り組みが始まっている「その他の事例」を数量化できてはいない。しかも、回答者の個人的な意向（自らの自治体の取り組みをどのように把握しているか）によっても誤差があり得る。それでも、各自治体の合計点数は、その組織の努力量を示す指標になり得よう。

他方、それらの努力の結果としての「成果を示す指標」にはどのようなものが考えられるだろうか。

動物愛護管理行政の目的が、動物への愛護の気風を育て、また動物を適正に管理することにあるのであれば、それらの指標としては、例えば、①動物に対する適切な知識と愛情を持つ人をどれだけ増加させることができたか、②動物の引取りや殺処分をどれだけ抑制・減少させ、譲渡や返還を進めることができたか、あるいは③ペットをめぐる近隣トラブルの件数や行政への苦情件数をどれだけ抑制・減少できたか、等が指標として考えられる。

ただし、それらの実数は、行政側の努力以前に、管轄する自治体の人口数や人口密度に大きく規定される。また、①は統計化することが現時点では困難である。③についても、全国的な集計がなく、また苦情の内容にバリエーションがあるため比較しにくい。そこで今回は、環境省が全国のデータを集計している引取り・返還・譲渡・殺処分の統計を用いて、引取り数のうち、返還・譲渡・殺処分した数の比率を用い、それを返還率・譲渡率・殺処分率として計算することとした。もちろん、これらの数値だけが動物愛護管理行政の成果として指標化されるべきではないし、日常的な一つ一つの業務の成果（地元との話し合いによる対応の前進や、動物一頭ずつに新たな家族を見つけてあげられたことなど）を軽視するものではないが、全国的な傾向を調査する一つの目安と

して、以下に数量的な分析を試みてみる。

## (2) 用いたデータ

### ①成果の指標

まず成果指標として、環境省による、引取り数・返還数・譲渡数・殺処分数の全国自治体別データを用いた。

具体的には、2011年度、2012年度、2013年度の各年度の【引き取り数】と、引き取り数に対する返還数・譲渡数・殺処分数を、それぞれ【返還率】・【譲渡率】・【殺処分数】として、さらに犬と猫に分けて、個々の自治体ごとに整理・算出した（なお、各自治体の動物愛護管理推進計画等で返還率の目標として掲げられている数値としては、飼い主不明の引き取り数のうちの返還数の割合を算出することがあるが、本稿においては、愛護センターや保健所に入ってきた動物の全体数が、それぞれどのような結果になったかを示すために、全体の引き取り数のうちの返還数を返還率と呼ぶこととする）。

また、引き取りの実数については、その自治体の管轄人口に影響を受けると考え、それぞれの管轄人口で割った数値を算出し、より分かりやすく理解できるように、各自治体において【人口1万人あたり何頭の犬及び猫が保健所や動物愛護センターに持ち込まれるか】を算出した。

さらに、東日本大震災や、首長の交代や政治的方針の変化など、各年度の特異事情による急激な変動の可能性を考慮して、2011年度、2012年度、2013年度の【3年間の平均値】を算出し、各年度の数値との照合を行った。

#### 【2010年度、2011年度、2012年度、2013年度ごとの数値】

引き取り数（犬及び猫）

返還率（犬及び猫の引き取り数のうち、それぞれ返還された率）

譲渡率（犬及び猫の引き取り数のうち、それぞれ譲渡された率）

殺処分数（犬及び猫の引き取り数のうち、それぞれ殺処分された率）

人口1万人あたり引き取り数（犬及び猫の引き取り数を管轄人口で調整した数）

【平均値】

2011年度、2012年度、2013年度の3カ年の上記の数・率の平均値

②努力量の指標

また、努力量として、今回行ったアンケート調査データを加工し、全62事業の実施の有無について、ありと答えた合計数を【事業合計ポイント】とした。また、62事業のうち関係する項目ごとに実施の有無を合算し、普及啓発に関わるポイント【普及啓発ポイント】、民間ボランティアとの連携の姿勢に関するポイント【民間ボラ連携ポイント】、外部に対する積極的な姿勢に関するポイント【対外積極性ポイント】、安易な飼養放棄や過剰繁殖の抑止に向けたポイント【放棄繁殖抑止ポイント】、返還・譲渡事業の推進に関わるポイント【返還譲渡ポイント】として、自治体ごとに数値化した。

【普及啓発ポイント（12点満点）】

図2 ① 年中行事・イベントの開催

② 普及啓発媒体（パンフレット・HP等）の作成・配布

③ 住民や各種団体への出張（出前）講義の実施

④ 学校動物の飼養方法に関する教員等への指導

⑤ 教育機関における動物愛護教育の実施

⑥ 一般飼い主に対する適正飼養・終生飼養の講習会の実施

⑦ しつけ等の相談窓口の設置

図3 ③ 不妊・去勢手術の普及啓発

図4 ① 身元標識物の装着指導（犬鑑札、マイクロチップ等）

図5 ⑥ 個体標識物の装着に関する普及啓発

⑧ 犬のリード着用・猫の室内飼養の普及啓発

図8 ⑤ （災害時に向けた）飼い主の責任や避難方法の普及啓発

【民間ボラ連携ポイント（12点満点）】

図3 ⑤ 飼い主のいない猫に対する活動への支援（地域猫活動等）

- 図4 ④ 譲渡事業における動物愛護団体等との連携・協力
- 図5 ② 近隣トラブル解消に向けた動物愛護推進員の委嘱
- ⑨ 近隣トラブル解消に向けた動物愛護団体等との連携
- 図7 ① 一般的な協働における動物愛護推進員の委嘱
- ② 動物愛護推進員の研修・講習会
- ③ 動物愛護推進員同士の連絡調整の支援
- ④ 動物介在活動における民間組織等との連携
- ⑤ 近隣トラブル・虐待事件の解決に向けた協力体制の整備
- ⑥ 動物愛護管理センター内の業務への愛護団体・ボランティアの参加
- ⑦ 自治体側の活動に関する統計情報の提供
- 図8 ⑩ 災害時に向けた動物愛護団体との連絡体制の整備や協定締結

【対外積極性ポイント（13点満点）】

- 図3 ① 動物の持ち込み主への明確な指導や説得
- 図5 ③ トラブル現場における聞き込みや話し合いへの立ち会い
- 図6 ⑤ 法律の規定に加えた横出し・上乗せの罰則の設定
- ⑥ 動物取扱業者への定期的な立ち入り検査
- ⑧ 地域内の個人ブリーダー等への指導
- ⑨ 悪質な動物取扱業者への行政処分（勧告・命令・罰金徴収等）の発動
- 図8 ⑦ 災害時に向けた動物関連物資の取扱企業との連絡体制の整備や協定締結
- ⑧ 災害時に向けた近隣自治体との連絡体制の整備や協定締結
- ⑨ 災害時に向けた獣医師会との連絡体制の整備や協定締結
- 図9 ⑤ 動物虐待の監視班・専門担当職員の設置
- ⑦ 警察との日常的な連絡体制の整備
- ⑧ 不適切飼養者・虐待者に対する指導・説得・監視

⑨ 不適切飼養者・虐待者のメンタルヘルスに対するケア

【放棄繁殖抑止ポイント（5点満点）】

- 図3 ①動物の持ち込み主への明確な指導や説得  
②引取料等の一定額の負担の請求  
③不妊・去勢手術の普及啓発  
④不妊・去勢手術への補助金付与  
⑤飼い主のいない猫に対する活動への支援（地域猫活動等）

【返還・譲渡ポイント（6点満点）】

- 図4 ①身元標識物の装着指導（犬鑑札、マイクロチップ等）  
②インターネットによる収容動物の情報提供  
③譲渡会や講習会の開催  
④譲渡事業における動物愛護団体等との連携・協力  
⑤取り扱い動物の収容期間の延長（5日以上）  
⑥返還率（頭数）・譲渡率（頭数）の目標数値の設定

③追加的考慮

追加的に、各自治体の気候（暖かさ）を考慮した。寒冷地では外で暮らす犬や猫が冬の寒さに耐えきれずに死んでしまう可能性が高く、逆に温暖な土地では幼齢個体がそのまま生存できるために繁殖数が増える可能性が高い。つまり各自治体の努力量と成果量の間に、人間のコントロールの効かない要素もあるはずであり、気候と引き取り・殺処分データの相関があるかを確認したいと考えた（この仮説は、日本獣医生命科学大学の水越美奈氏の助言によるものである）。

そこで、寒冷地（北海道・東北・甲信越）＝1、平均地（関東・中部・関西・中国）＝2、温暖地（四国・九州 ※和歌山県は温暖地にカウント）＝3、の3区分に分け、他の数値との相関を確認した。

さらに、動物愛護管理行政に関わる人々の中でしばしば言及される「西日本

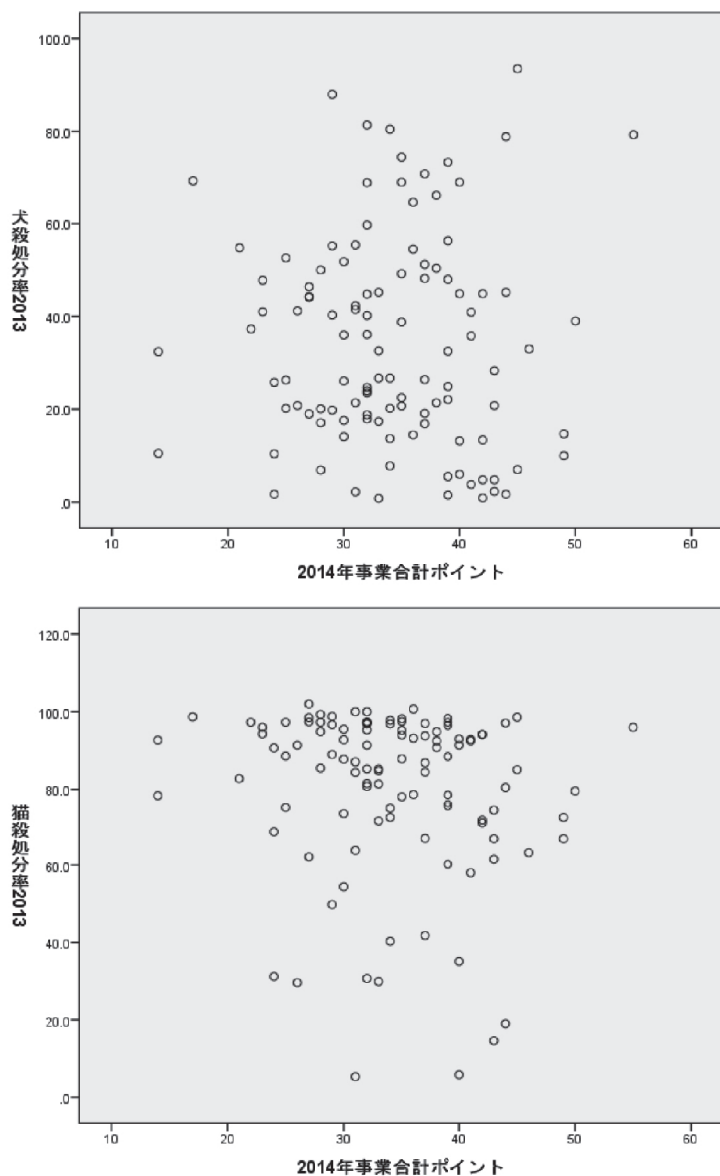
（特に中国・四国・九州地方）の自治体の取り組みが遅れている」という言説について確かめておきたい（関係者にとって失礼な表現になっていることをお許しいただきたい）。こうした言説がなされる背景には、中国・四国・九州地方での殺処分数の多さが根拠とされるようであるが、その努力量が、地域ブロックごとに比較して実際に差があるか検討してみたい。そこで、都道府県・政令市・中核市の全てを、以下の6つのブロックに分けて、上記の事業に関わるポイントの平均値を確認してみたい。

北海道東北	16自治体
関東甲信越	24自治体
北陸中部	16自治体
近畿関西	20自治体
中国四国	17自治体
九州沖縄	17自治体

### （3）分析結果

それでは、上記の各データに関する分析結果を整理していく。詳細な分析に入る前に、まずは以下の散布図をご覧ください。これは、アンケート結果に見られた各自治体の事業実施の合計ポイント（ヨコ軸）と、その自治体の犬及び猫の殺処分率（タテ軸）を整理した図である。

図 16 各自治体の事業実施ポイントと犬及び猫の殺処分率





最初に殺処分率に注目したのは、犬や猫を愛する人々の間で、殺処分を減らすべきだという世論が急速に高まっていることが理由である。そうした傾向が出てきたことを心強く思うとともに、各自治体の事業展開の動向と、犬や猫の殺処分率が、ほとんど関係していない（これが反比例してくれれば分かりやすいのであるが）ことが分かる。つまり、単純に自治体の取り組みと成果がつながるものではないことが示されている。

であるならば、短期的に成果を求めて自治体の取り組みを評価するのではなく、その自治体ごとに多様な関係者が丁寧に課題を読み取り、相互に信頼関係をもって議論していくことが大切であろう。そうした議論の一助とすべく、以下、要素を詳細に分解しながら課題を整理していきたい。

#### ①全国的な引き取り・返還・譲渡・殺処分の状況について

まず、直近の2013年度の全国的な状況と、3カ年平均について平均値を整理する。なお、同じ項目同士で、2013年度の数値と3カ年の平均値の相関を見ると、いずれも0.9以上の相関係数（猫の譲渡率だけ0.728）となっており、各自治体の傾向は年を超えてパラレルであることが分かる。そこで、引き取り数や譲渡率などの指標を見る場合は、以後は3年間の平均値のデータを用いることとする。

表 7 引き取り数・返還率・譲渡率・殺処分率（2013年）

属性		犬引取数 2013(頭)	一万人あたり犬引 取数 2013(頭)	犬返還率 2013(%)	犬譲渡率 2013(%)	犬殺処分率 2013(%)
都道府県	平均値	1032.4	8.4	26.7	27.6	45.5
政令市	平均値	245.2	2.1	38.6	41.8	19.6
中核市	平均値	175.8	4.5	40.4	30.6	28.9
合計	平均値	557.9	5.7	34.1	31.3	34.3

属性		猫引取数 2013(頭)	一万人あたり猫引 取数 2013(頭)	猫返還率 2013(%)	猫譲渡率 2013(%)	猫殺処分率 2013(%)
都道府県	平均値	1707.6	14.4	0.2	11.7	88.8
政令市	平均値	867.8	6.5	0.3	35.5	65.4
中核市	平均値	420.5	10.6	0.5	22.1	77.4
合計	平均値	1057.6	11.5	0.3	20.0	80.1

表8 引き取り数・返還率・譲渡率・殺処分率（2011～2013年平均）

属性		犬引き取り数3 年平均(頭)	一人あたり犬引き 取り数3年平均(頭)	犬返還率3 年平均(%)	犬譲渡率3年 平均(%)	犬殺処分率3 年平均(%)
都道府県	平均値	1188.6	9.6	24.4	24.4	51.1
政令市	平均値	292.6	2.5	37.2	39.3	23.9
中核市	平均値	207.5	5.3	37.5	28.5	33.4
合計	平均値	654.4	6.6	31.7	28.7	39.4

属性		猫引き取り数3 年平均(頭)	一人あたり猫引き 取り数3年平均(頭)	猫返還率3 年平均(%)	猫譲渡率3年 平均(%)	猫殺処分率3 年平均(%)
都道府県	平均値	1953.1	16.3	0.2	9.0	91.0
政令市	平均値	1021.4	7.6	0.4	28.3	73.5
中核市	平均値	491.6	12.5	0.4	18.5	81.5
合計	平均値	1232.6	13.2	0.3	16.1	84.2

表7と8を見ると、都道府県における犬及び猫の引き取り数が多く、また人口1万人あたりの引き取り数も多いことが分かる。人口規模が大きいことに加えて、政令市・中核市を除く農村部・過疎地エリアを管轄しているため、動物の飼育方法が都市部ほど改善されておらず、野犬や野良猫の繁殖が続いていると思われる。比べると、都市化が進むほど、人口一万人あたりの引き取り数が少なくなっている。つまり、農村部と都市部との格差が大きいことが改めて明らかになった。こうした傾向は、殺処分率にも反映していて、都道府県が一番高く、政令市が一番低くなっている。そして、返還率・譲渡率は、都市部ほど取り組みが進み、農村部での取り組みが遅れていることが分かる。各種のボランティア団体の数などは、人口に比例すると考えられるので、そうした側面でも都市部が優位にあり、農村部・過疎地を抱える都道府県の動物愛護管理行政は苦境に立たされているのであろう。

## ②引き取り・返還・譲渡・殺処分の相関

次に、全ての自治体に関して、引き取りの実数及び1万人あたりの引き取り数と、返還率・譲渡率・殺処分率の相関係数を出してみた。

表 9 引き取り数と、返還率・譲渡率・殺処分率の相関係数

	犬引取数3年 平均	一万 人あたり 犬引き取り数 3年平均	犬返還率3年 平均	犬譲渡率3年 平均	犬殺処分率3 年平均
犬引取数3年平均	1.000	.673**	-.470**	-.199*	.489**
一万 人あたり犬引 き取り数3年平均	.673**	1.000	-.410**	-.373**	.533**

	猫引取数3年 平均	一万 人あたり 猫引き取り数 3年平均	猫返還率3年 平均	猫譲渡率3年 平均	猫殺処分率3 年平均
猫引取数3年平均	1.000	.569**	-.109	-.341**	.357**
一万 人あたり猫引 き取り数3年平均	.569**	1.000	-.091	-.527**	.543**

\*\*、相関係数が 1% 水準で有意 (spearman、両側)

\*、相関係数が 5% 水準で有意 (spearman、両側)

表9を見ると、犬にせよ猫にせよ、引き取りの実数及び一万 人あたりの数が多いほど、譲渡率は低くなり、殺処分率は高くなる。譲渡等で生存の機会を与えることができる動物の数は、受け入れる住民やボランティアの数、そして行政職員の労力を考えても、どうしても限界がある。それ以上の動物は殺処分せざるを得なくなるため、引き取りの実数が多いほど殺処分率も高くなってしまいう現実を示していると思われる。また、一万 人あたりの引き取り数が多いというのは、現時点でその地域における家庭での飼育数が飽和状態になっていることを示していると思われ、なおのこと譲渡が進まず、殺処分せざるを得ないのであろう。

また、たとえ民間団体との連携を通じた譲渡活動が進んでいる都市部自治体等であっても、ボランティア団体側の労力やスペースの限界を考えれば、譲渡等を通じた取り組みが今後とも安定的・継続的に行われるとは限らない。であるならば、殺処分を減らすための手段として、返還・譲渡の努力を続けるだけでなく、そもそも引取り数を減らさねばならない。

この場合、引取り数を短時間で減らそうとして、行政側が引き取りの困難さを過剰に強調・指導する方針をとれば、確かに引き取り数を大きく抑制し、す

なわち行政における殺処分数を激減させる早道となる。しかし、行政による引き取りのハードルを上げれば、その副作用として動物の遺棄事件が発生する可能性もある。また、不適切飼育者による多頭飼育状態を放置することにもつながりかねない。

であるならば、短期的な結果を求める風潮を抑え、むしろ長期的な観点から、どのようにして引き取り数を減らすかが問われている。適正飼養に関する様々な知識や考え方の投げかけ、地域の合意形成に基づくルール作りなど、全体的な普及啓発・意識の底上げが重要であると思われる。

### ③犬と猫の相違

引き取り・返還・譲渡・殺処分に関わる状況について、犬と猫とで差があるかを検討する。もちろん、引き取りの数や幼齢個体の比率など、犬と猫で状況に相違があることは誰もが知っているところであり、殺処分率についても大きな相違があるのは、上記の通りであるが、自治体ごとの状況を比較すると、以下のような相関が見えてきた。表10は、犬のデータと猫のデータをタテヨコにマトリックスにした相関である。

表 10 犬と猫の引き取り状況や譲渡率に関わる相関係数

	猫引取数 3年平均	一人あたり猫引 き取り数3年平均	猫返還率 3年平均	猫譲渡率 3年平均	猫殺処分率 3年平均
犬引取数3年平均	.801**	.406**	-.057	-.218*	.219*
一人あたり犬引き取り数 3年平均	.383**	.688**	-.048	-.310**	.300**
犬返還率3年平均	-.422**	-.351**	.096	.504**	-.490**
犬譲渡率3年平均	-.097	-.294**	-.144	.581**	-.558**
犬殺処分率3年平均	.402**	.450**	-.069	-.728**	.709**

\*\*、相関係数が 1% 水準で有意 (spearman、両側)

\*、相関係数が 5% 水準で有意 (spearman、両側)

これを見ると、猫の返還率については、他の要素との相関が見いだされないが（元の飼い主のところに戻る数が圧倒的に少なく、例外的な位置づけである

ため)、それ以外については、引き取り数・譲渡率・殺処分率に関して、犬と猫の相関が高くなっている。

つまり、犬に関して譲渡率が高い（殺処分率が低い）自治体では、同じように猫についても他の自治体よりも譲渡率が高い（殺処分率が低い）状況であり、犬の持ち込まれ数が少ない自治体では、猫の持ち込まれ数も少なくなる傾向にある。犬と猫では、実数や比率に格差があるとはいえ、各種の取り組みが成果を出している自治体では、犬も猫も同じように処遇が改善されつつあることが分かる。

#### ④自治体の努力量と譲渡等の成果の関係

上記の通り、引き取りや譲渡・殺処分に関しては、相互に相関があることが分かった。では、そうした成果の数値は、自治体側の努力量によって決まってくるのだろうか。

表 11 自治体側の事業実施状況と犬や猫の処遇の相関係数

	一万人あたり 犬引き取り数 3年平均	犬譲渡率 3年平均	犬殺処分率 3年平均	一万人あたり 猫引き取り数 3年平均	猫譲渡率 3年平均	猫殺処分率 3年平均
事業合計ポイント	-.044	.169	-.106	-.148	.217*	-.219*
普及啓発ポイント	.064	-.020	.015	-.009	.090	-.110
民間ボラ連携ポイント	.046	.213*	-.071	.008	.199*	-.176
対外積極性ポイント	-.124	.145	-.077	-.226*	.123	-.159
放棄繁殖抑止ポイント	-.368**	.192*	-.299**	-.323**	.223*	-.213*
返還譲渡ポイント	.039	.270**	-.023	-.061	.150	-.146
気候(暖かさ)	.361**	-.101	.377**	.242*	-.265**	.257**

\*\*：相関係数が 1% 水準で有意 (spearman、両側)

\*：相関係数が 5% 水準で有意 (spearman、両側)

各自治体の取り組みを示すポイント数と、一万人あたりの引き取り数・譲渡率・殺処分率の相関を見ると、全体としては、図16に示したとおり、合計ポ

イント数が高ければ必ずしも良好な成果につながるとは限らず、相関を丁寧に分析する必要がある。以下順に考察したい。

まず、犬については、影響のある要素が明確に存在するとともに、その要素が限られている。

表11を見ると、民間ボラ連携ポイントと返還譲渡ポイントが高い方が譲渡率が上がり、放棄繁殖抑止ポイントが高い方が、一万人あたりの引き取り数は減り、殺処分率は下がる。これは予想された相関関係であり、今後とも引き続き努力が求められよう。ただし、相関のなかった要素同士の関係を考えることも大事である（例えば、民間ボラ連携ポイントが上がっても犬の引き取り数や殺処分率が下がるわけではない）。そもそも、放棄繁殖の抑止策や返還譲渡の取り組みは直近の対策であって、相関関係があっても当然のことである。つまり、実施すれば効果が出てくるわけであるが、かといって動物愛護管理政策全体の中で、そこだけを事業として重視して予算を使うわけにはいかないことも考慮しなければならない。

他方、猫については、犬とは少し異なる傾向を見せる。

繁殖抑止ポイントが高い方が成果が出ているのは同じであるが、返還譲渡ポイントが上がっても、犬と異なり、猫のその後の処遇と相関がない（もちろん、努力の結果1匹ずつの譲渡が実現しても全体の中ではごく一部に過ぎないという意味）。他方で、犬では相関のなかった要素が、猫では、ある程度の相関を見せている。例えば、合計事業ポイントと譲渡率・殺処分率との間に相関があり、多様な関係者に対する積極的な姿勢をとっている（積極性ポイントが高い）ほど、引き取り数を減らす方向に相関がある。つまり、猫の場合は、直近の対策をするよりも、多様な政策を地道に長期的に進めていくことが、引き取り数や殺処分を減らすことにつながっていると言えよう。

ところで、ここで特筆すべきなのは、各自治体の取り組みの如何よりも、気候・暖かさを示す項目との相関が明確な点である（前述の通り、水越美奈氏による指摘である）。犬も猫も、暖かいところほど一万人あたりの引取り数が多く、殺処分率も高い。逆に言えば、寒冷地では引き取り数が減り、殺処分率が下がることになる。これは、寒冷地では、そもそも屋外で生まれた犬や猫が冬

場の寒さを乗り越えられずに自然死する数が多く、他方暖かい土地では、冬場の自然死が少ないのであろう。となると、温暖な土地ではいつまでも野犬や野良猫が繁殖し続けることになり、引き取り数や殺処分率が高止まりし続けることになる。

であるならば、適正に管理していても屋外では自然死してしまいかねない寒冷地では、地域猫活動よりも、むしろ屋内飼育の徹底に力を入れる方が良いかもしれない。そして、地域猫活動は、温暖地で力を入れて実施する方が一層重要かもしれない。かといって、一部の動物の不妊去勢手術をただけでは、繁殖数が減ることもなく、引き取り数が減らない可能性もある。圧倒的に繁殖数が高い地域では、むしろ地域の中に猫がいることを是認する寛容な地域社会を作ること、従って、動物が嫌い・苦手な人々への対応が必要になるかもしれない。つまり、その土地の特性（気候や地形、人口密度やボランティアの数など）に応じて、自治体ごとに知恵を絞る必要があろう。

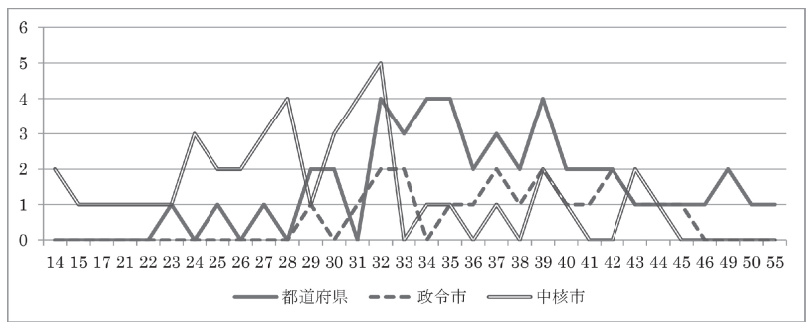
#### ⑤自治体・地域ブロックごとの事業実施状況の比較

最後に、自治体ごとの努力量の差異と、地域ブロックごとの先進性・後進性の有無について検討する。

まず、62点満点の全事業の実施ポイントについて、都道府県・政令市・中核市ごとにどのようなポイントの散らばりになっているかをまとめたのが図17である（一般的には度数を示すには棒グラフを用いるが、見やすさを考慮して折れ線で示す）。一見して分かるとおり、その格差は大きく、また正規分布に近い分かりやすい構造でもない。文字通り、「ピンからキリまで」という状況で、事業展開が進んでいる自治体から、法律に定められている手続き以外の事業展開がほとんど進んでいない自治体まである。

ただし、中核市の数値が全体的に低いのは、動物愛護管理業務を執行するようになってから歴史が浅い市が多数あるのと、動物取扱業者への対応などを県からまだ移管していない（必然的に数値が低くなる）ことも大きい。職員の数が少ないなどの限界があるとはいえ、都市部自治体として民間団体との連携や飼い主意識の底上げにより、中核市の今後の発展を期待したい。

図 17 全事業合計ポイントの散らばり（ヨコ軸はポイント数、タテ軸は自治体の数）



このように自治体によって取り組みの格差が大きいとはいえ、先進的な自治体や後進的な自治体の存在は、地域ブロックによって規定されているものなのだろうか。時に関係者の間で「西日本では...」「四国が...」等という噂がなされることがあるが、各地域での努力量に本当に格差があるかを確認することとしたい。上述の通り、引き取り数や殺処分率に関して、気候によって状況が左右されることが明らかになったからには、そうした数字ではなく、今回アンケートを実施したことによって明らかになった各自治体の努力量を地域ブロックごとに比較してみたい。

表 12 ブロックごとの事業実施ポイントの平均値

	全事業実施 ポイント(62 点満点)	普及啓発ポ イント(12点 満点)	民間ボラ連 携ポイント (12点満点)	対外積極性 ポイント(13 点満点)	放棄繁殖抑 止ポイント (5点満点)	返還譲渡ポ イント(6点 満点)
北海道東北	31.25	9.13	4.25	6.08	3.31	4.63
関東甲信越	37.67	9.71	6.29	6.00	4.00	5.04
北陸中部	34.00	9.31	4.31	5.50	4.00	4.63
近畿関西	33.10	9.40	4.40	6.33	3.85	4.70
中国四国	34.06	9.76	5.19	5.33	3.53	4.94
九州沖縄	32.18	8.88	5.29	5.62	3.76	4.71
合計	33.96	9.39	5.04	5.83	3.76	4.79



結果を見れば分かるとおり、各ブロックによって微妙な差はあるものの、それもジャンルによって様々であり、それこそ西日本において事業の努力量が少ないということは到底言えないことが明らかになった。全体的な事業ポイントと民間ボランティアとの連携に関しては、おそらく人口も情報も多く、民間ボランティア団体も多い関東甲信越地方が抜きん出ているが、それ以外の項目に関しては、明確に先進的な地域があるわけではないし、露骨に後進的な地域があるわけでもない。

## ⑥小括

以上、個々の自治体ごとに取り組み状況や成果については大きな格差があるのが現実であるが、それぞれの地域や気候に応じて、全国各地に多様な知恵や工夫が広がりつつある。こうした情報については、事業内容や数値だけを共有するのではなく、その事業を開始したプロセスや実施運用上の工夫、関係者の政治的・社会的・経済的構造など、政策や事業の立案・実施のプロセスに関わる情報を共有していくことが、長い目で見て全国の自治体の底上げにつながると思われる。各ブロックごとに行われる研修や、環境省による全国的な研修において、そのメニューや招く講師の立場を工夫するとともに、研修で得られた情報を、各自治体の中でも浸透・共有させていくことが肝要であると思われる。

## おわりに

以上、2005年と2014年のアンケート調査を分析しながら、動物愛護管理行政の現状と課題を、事業展開・組織・人員の観点から整理してきた。これらの分析から、今後の動物愛護管理行政のあり方に関して、以下の5つの点を指摘しておきたい。

第一に、犬や猫をめぐる課題を解決するために、全国一律の仕組みを考えるとよりも、地域ごとの多様性を徹底的に分析することが必要である。都市部であるか農村部であるか、その地域の人口や気候、政治行政の構造や関係者の信頼関係はどうであるか、そうした条件によって課題も対応策も異なる。他の

土地で成功した事例や全国レベルの先進事例を、自らの地域にそのまま導入しても成果をあげられるとは限らない。自らの地域の特徴と照合しながら、プロセスも含めて戦略を練ることが必要である。これは、行政担当者に限らず、全国的な動物愛護管理政策に関わる専門家集団や関係団体にも求められる覚悟と言えよう。そうした地域の個性を検討する作業を通じて、関係者の情報共有も進んでいくのではないだろうか。

第二に、国主導のトップダウン的発想ではなく、地域からのボトムアップ、地方分権時代の行政運営が本格化しつつあることを重視すべきである。例えば、1999年及び2005年の法改正時に環境省主導で制度化された動物愛護推進員と動物愛護管理推進計画に関わる制度が、なかなか成果をあげられていないと言われている。事業を体系化する基本計画については、多様な関係者で十分に議論した帰結としての自由度を上げるべき（義務化ではなく推奨に留めて、他方で政令市や中核市でも策定を検討する）であるし、愛護推進員については、その役割を尊重するとともに、各自治体で個別に展開しているボランティア・サポーターとの実質的な連携も尊重すべきであろう。現場に近いボランティア・自治会の合意形成→市町村の努力→都道府県の判断→国の方針というベクトルに発想を変えていく必要がある。

この第一、第二の示唆をさらに進めれば、第三に、法律改正や制度設計を議論するだけでなく、法律の運用や協働・合意形成による実施プロセスの重要性に、関係者は気がつくべきである。許しがたい事件が起きたり、不心得の業者や人物がいた場合に、政治家や愛護団体などの関係者は、それを押さえ込むための制度改正や罰則強化、条例による規制に言及しがちである。しかし、一部の不心得者のために、善良な飼い主までが拘束される一律の禁止制度や許可制度が導入されれば、それはまた現場での混乱や軋轢、神経質な業務運営を招くことになる。これから先求められていくのは、法制度をどうするか以上に、組織や予算、人員の配置、事業の展開、地域関係者での協働・合意形成などを総合的に考慮する政策的な検討ではないだろうか。

であるならば、第四に、犬や猫の置かれた状況を改善するために、短期的な成果を求める圧力活動よりも、長期的な方向性を十分に話し合い、関係者の地

道な協力・信頼関係を構築することが求められよう。昨今、各方面で盛り上がりを見せている殺処分ゼロキャンペーンなどを見ると、関係者の情熱や誠意は既に十分に国民全体に伝わってきている。収容施設で明日処分される犬や猫の眼差しを直視すれば、悲しみと悔しさが込み上げるのは想像に難くない。しかし、短期的なプレッシャーが、長い目で見て不幸な犬や猫を減らすために本当に効果的なのか、今こそ冷静に考える必要がある。これまで論じてきたとおり、詳細な統計分析によれば、「現場の努力論」「精神論」だけでは限界があることが明らかになった。妥協という言葉は、しばしば情熱家からは敗北の言葉とされるが、そこを「妥当な協力体制」であると読み替えて、関係者が互いの立場への理解を示し、強みと弱みを補い合う関係を構築すべきと思う。

そして、第五に、これだけ多数の関係者の合意形成や連携が必要になってきたからには、今までの動物愛護管理行政の専門知や思考回路のあり方も大きく変えていかねばならないのではなかろうか。従来、この分野においては獣医師が有する専門知識が中核的な意味を持ってきた。自治体においては獣医師職員の人事異動の範囲が専門特化しており、また現場においては動物愛護活動に関わる人々の直線的な動物への眼差しもあり、獣医学的な専門知識が問題解決のための重要な鍵となってきた。さらに、獣医師同士の相互参照の発展形として、動物愛護の先進国たる欧米諸国の適正飼養やシェルター運営のノウハウを学ぶべき目標とする雰囲気があった。

しかし、文化も歴史も経済社会も法制度も抜本的に異なる国々の動物愛護管理政策の手法は、日本に簡単に導入できるとは限らない。むしろ、日本国内の多様な政策分野の中にも、政治行政の構造、社会経済の状況、国と地方の関係、そうした実情に照らして有用なエッセンスがあるかもしれない。例えば住宅政策、都市計画政策、防犯政策、教育政策、そうした伝統と蓄積のある他の政策分野に目を向ければ、事業の底上げのために、全く異なる分野の専門家（ファシリテーターや広告事業、防犯や安全のためのまちづくり、住宅設計やライフスタイルに関する専門家など）を積極的に活用するヒントが見えてくるかもしれない。また、他の政策分野のことを学ぶことで、行政組織内の関係部局との連携の道が開けるかもしれない。さらに言えば、動物とは縁遠い分野の専門家

や行政職員の中にも、日常的に自宅で犬や猫を愛する人々がいれば、新たな協力のルートができるかもしれないのである。

1999年の動物愛護管理法の大改正時から、愛護の気風を高め、適正飼養の推進を粘り強く進めてきた人々の努力が第一ステージであったならば、今後の課題としては、政策の質を深めるために視野を広げていくが必要になるのではないか。「動物愛護管理政策は、人間同士の問題が大きく、動物だけ見ても解決できない」という関係者の主張が真のものであるならば、時には直前の動物愛護管理政策から視野を広げ、多様な政策分野における知識やノウハウを吸収していくべきであろう。その先にこそ、多様な価値観を反映しながら人と動物の優れた関係を模索する第三ステージが待っていると考える。

飼い主のいない猫問題や虐待・多頭飼育問題、行政側の組織編成の課題や人員不足など、動物愛護管理政策の個々の課題については、既述の通りである。これらの課題を乗り越えていくために、今後は、地域ごとの多様性の分析、地方からのボトムアップ的発想、制度論ではなく運用論、短期的成果より長期的信頼関係、異なる政策分野からの貪欲な情報収集、こうしたエッセンスを関係者に少しずつでも意識していただければ幸いである。立場を超えた多様な人々の協働と合意形成が各地で実っていくことを切に期待したい。

（うちこし・あやこ＝本学教授）