

〈研究ノート〉

# ペット（愛玩動物）の飼育放棄防止に向けられた 制度の現状と課題

動物愛護管理法令和元年改正と Dombreval 報告書を題材に

金田 耕一<sup>1</sup>

- 1 はじめに
- 2 ペットの現在
  - (1) ペットのもたらす利益
  - (2) ペットの規模
- 3 動物愛護管理法の位置づけと構造
  - (1) 総論
  - (2) 飼養保管基準
  - (3) 動物の福祉について
  - (4) 飼育放棄の位置づけ
- 4 法改正内容の検討（飼育開始時規制の観点から）
  - (1) 流通秩序としての日齢規制
  - (2) マイクロチップ装着の義務化
  - (3) 店頭販売の禁止
  - (4) 室内飼育義務化・不妊去勢手術の義務化
  - (5) 免許制度
- 5 罰則の現状と課題（飼育開始後規制の観点から）
  - (1) 保護法益
  - (2) 構成要件の解釈
  - (3) 罰則の運用状況
- 6 動物行政の現状と課題（飼育開始後規制の観点から）
- 7 提言
- 8 おわりに

1 東京大学大学院法学政治学研究科法曹養成専攻

## 1 はじめに

コロナ禍では、様々な場面で、従来から存在した法制度の弱点が浮き彫りとなっていて、<sup>2</sup>、ペット（愛玩動物）を取り巻く法制度についても例外ではない。巣ごもり需要によるペットの飼育希望者が増加している一方で、安易に飼育をはじめることが、飼育放棄につながっていると指摘されている<sup>3</sup>。また、繁殖業者による大規模な虐待事件<sup>4</sup>も起きており、飼育・販売規制の強化や免許制を導入すべきではないかという従来から存在する議論<sup>5</sup>が再燃している。

他方で、子犬・子猫の販売に関する8週齢規制の施行が令和3（2021）年6月から始まり、新たに飼育される犬・猫に対しては、マイクロチップの装着義務化が令和4（2022）年6月から施行されることになっている。また、ペットをめぐる法制度に対する模索が続いているのは日本に限られず、例えばフランスでは、2024年から犬の店頭販売を禁止する法改正が2021年に成立している。

このように、ペット法制は改善の途上であり、他方で、感染症の流行でペットの需要はしばらく高いまま推移することが見込まれ、さらに、ペットが家族の一員、伴侶であるとの認識が広がりを見せ、ますます一般的な存在となっていくことが予想される。

そこで本稿では、コロナ禍という緊急事態を理由とした拙速な制度改正とならずに、安定的な制度の成熟につながるよう、ペット飼育をめぐる法制度の現状と課題について、フランスでの法改正に先立って作成されたDombrevail報告書も参照しながら概観し、飼育放棄防止に向けて求められる次なる法改正の方向性を検討する。

---

2 例えば感染症法について

太田匡彦「新型コロナウイルス感染症にテストされる感染症法（上）（小特集 感染症対策の正義と法）」法律時報 92 巻 9 号（2020）85-91 頁

3 新島典子「ポストコロナ日本社会におけるペットとのかかわり——高齢化やコロナ禍の影響と課題——」JATAFF ジャーナル 9 巻 9 号（2021）3-9 頁

4 後に引用する「犬を殺すのは誰か」朝日文庫（2013）の著者であるジャーナリスト・太田匡彦による記事として「犬1000匹劣悪飼育、見過ごした行政 衰弱や病気…市「今年立ち入りせず」松本の虐待容疑事件」朝日新聞夕刊 2021 年 11 月 11 日 1 社会 13 面

5 小川匡則「100万円のペットを飼育放棄——問われる飼う人のモラル、免許制を導入すべきか」Yahoo! ニュースオリジナル特集 2021 年 8 月 8 日配信

<https://news.yahoo.co.jp/articles/af3d8a954a964fb00f4cbc5ed9dd3bcde4c74a26>（最終閲覧：2022 年 2 月 28 日）

## 2 ペットの現在

### (1) ペットのもたらす利益

ペットは、人から可愛がられる過程でもたらす非物質的利益に注目される。人と動物の関係に関するアカデミックな研究が本格化して以来、ペットからもたらされる利益としては、①自尊心の向上やプラスの感情を得られるという心理的利点、②対人関係の潤滑剤になるという社会的利点、③リラックス効果や病気からの回復に役立つという身体的利点があると指摘されている<sup>6</sup>。このように、ペットは飼い主に効用をもたらす存在であるが、所有者たる人から見て、効用を得るための単なる物ではなく、家族の一員だという認識が広がってきており<sup>7</sup>、特に人との関係性を重視する意識から伴侶動物(Companion animal)という呼び名も広がっている。後述の「動物の福祉」「動物の権利」をめぐる議論の背景には、このような動物に対する意識の変化を法的位置づけとしても反映すべきではないかという問題意識がある。

### (2) ペットの規模

ペットの飼育数につき、日本には厳格な登録制度は存在せず、また正確な統計も存在しないが、国内で最も大規模な調査としては、ペットフードを製造または販売する企業で構成されるペットフード協会が毎年行っているものがある。これによると、令和3年調査では、日本の総世帯数の9.78%が犬を、8.94%が猫を飼育しており、飼育頭数について犬は減少傾向、猫は増加傾向にあるがそれぞれ約7106千頭と8946

6 M.J. McCulloch 'Animal-facilitated therapy: Overview and future direction.' In: A.H. Katcher, A.M. Beck, *New Perspectives on Our Lives with Companion Animals*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, (1983). pp. 410-426.

また、近時の国内からの研究として、例えば①について、金児恵「コンパニオン・アニマルからのサポートが飼い主の精神的健康に及ぼす影響——JGSS データによる二次分析から——」北海道武蔵女子短期大学紀要 52号(2020) 11-27頁、②について、近藤紀章ほか「生活意識構造の特性をふまえたペットの飼い主による社会参加の可能性」環境システム研究論文集第47巻(2019) II\_59- II\_67頁、③について、Nagasawa M., et al. 'Oxytocin-gaze positive loop and the coevolution of human-dog bonds' *Science*, vol.348 Issue 6232(2015) pp.333-336

7 博報堂生活総研「生活定点 1992-2020 No.742」

<https://seikatsusoken.jp/teiten/answer/742.html> (最終閲覧: 2022年2月28日)

山田昌弘『家族ペット——ダンナよりもペットが大切!?!——』文春文庫(2007), 172-193頁

千頭という推計がなされている<sup>8</sup>。コロナ禍になってからの2年間では、新規飼育頭数はコロナ前に比べて伸びていると推計されており、同調査によると、自宅で過ごす時間が増える中、巣籠もり需要の対象となっているのではないかと分析されている。

### 3 動物愛護管理法の位置づけと構造

#### (1) 総論

現代社会においてペットは、人と物とを二分して解する伝統的法律論（二元論）の下では「物」に該当するが、動物の愛護及び管理に関する法律（以下「動物愛護管理法」あるいは単に「法」と表記）をはじめとする特別法が、ペットという「物」の取扱いにつき特別な規制を設けている。

動物愛護管理法は、ペット（愛玩動物）に限らず実験動物、展示動物等の人に利用される動物について、取扱い方のルールを定め、人にその遵守を求める法であり、動物に関する法体系の中では一般法に相当する。

動物全般についての基本原則としては、広く国民に対し、動物を適正に取り扱う義務を課しており（法2条1,2項）、動物の所有者・占有者は適正飼育保管の努力義務を負い（法7条1～3項）、その一つとして、動物がその命を終えるまで適切に飼養するという終生飼養の努力義務も定められている（同条4項）。より詳細な取扱いの指針は環境大臣が定め（法5条）、これに沿う形で具体的な施策の実施権者である都道府県が推進計画を定め、条例制定や動物行政が実施される（法6条）。

特にペットを多く取り扱う動物取扱業者に対しては、形態に応じて二種類の業登録義務（法10,24条の2の2）が課せられ、取扱業者でない所有者には努力義務にとどまる飼養管理基準の遵守義務（法21,24条の4）が課されている。遵守義務違反に対しては行政処分として勧告及び命令が可能であり（法23条）、その前提として報告要求・検査権限が都道府県知事に与えられ（法24条）、これらの処分に従わないことに罰則も用意されることで履行確保が図られている（法46条以下）。適正な飼育保管の内容は環境省告示で、取扱う動物や当事者の種類に応じて具体化されている<sup>9</sup>。

8 ペットフード協会「令和3年全国犬猫飼育実態調査」主要指標サマリー3頁  
<https://petfood.or.jp/data/chart2021/3.pdf>（最終閲覧：2022年2月28日）

9 基準を公表している環境省公式HPとして  
[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/1\\_law/baseline.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/1_law/baseline.html)  
[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/nt\\_r030601.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/nt_r030601.html)（共に最終閲覧：2022

さらに、ペットの一定範囲については、「愛護動物」の殺傷罪(法44条1項)、虐待罪(同条2項)、遺棄罪(同条3項)の各刑事罰を定めて保護が図られている(保護法益論、機能については後述)。罪刑均衡の観点からは一考を要するとの指摘もある<sup>10</sup>が、令和元(2019)年改正により法定刑が引き上げられ、愛護動物殺傷罪は5年以下の懲役または500万円以下の罰金と、器物損壊罪(刑法261条、3年以下の懲役又は30万円以下の罰金)よりも重大な犯罪となっており、愛護動物虐待罪、愛護動物遺棄罪も1年以下の懲役又は100万円以下の罰金にそれぞれ引き上げられており、動物法における存在感は今後増すことが予想される。

## (2) 飼養保管基準

### ア 一般家庭にとっての飼養保管基準

ペットをどう取り扱うことが適切なのか、文化・社会によりその価値観は多様である。例えば、犬についてであれば、散歩時に首輪やリードをつけることも、地域や年代によっては必須か否か考えがわかれるところであろうし、躰けを行うべきかも家庭により意見がわかれるところであろう。

そこで、法に定められた「よるべき基準」として、共通認識を醸成すべく、動物の飼養及び保管に関する基準(「飼育管理基準」や「飼養保管基準」と呼称される)が所轄大臣である環境大臣によって定められている。

もっとも、かかる基準をもってしても、概括的に定められるにすぎず、社会通念に依りて、どの程度の水準が、飼養及び保管に必要な判断・評価の余地が残された規定ぶりとなっている。

例えば、動物の飼養される環境について、適温下で飼養されるべきという考え方(家庭動物等の飼養及び保管に関する基準 第3の1(3))は、総論としては受け入れられやすい考え方である。変温動物であるトカゲなどの爬虫類であれば、特に温度管理が重要となってくるところ、温度だけでなく、生存に必要な体内のビタミン合成のために紫外線の照射が必要となることもあるが、ペットの種類に応じた多彩な照明器具が販売されており、室温が設定温度以下になると自動で点灯する周辺器具も存在するため、温度調整の重要性とケアの負担は、日常では意識しにくい要素となっていることもある。しかし、日本と生息地の気候が全く異なるペットの場合、夜間日中問わず冷

---

年2月28日)

10 三上正隆「愛護動物虐待等罪の概説」警察学論集73巻12号(2020)42頁の注16参照

暖房を使用する必要も出てくるところ、こうしたケアまで求められると、ペットのためにそこまでしなくても、と考える人も出てくる領域かもしれない。

犬の散歩時の糞尿の扱いについてであれば、「所有者等は、自らが飼養及び保管する家庭動物等が公園、道路等公共の場所及び他人の土地、建物等を損壊し、又はふん尿その他の汚物、毛、羽毛等で汚すことのないように努めること。」と定められるに過ぎない（同基準 第3の2(1)）。糞を回収すべきことは広く理解があるところであろうが、おしっこを屋外でさせるべきでない（屋内でさせるべき）かは意見が大きくわかれている<sup>11</sup>。電柱などの公共物を痛める原因にもなり、周辺住民に対する負担・トラブルの原因にもなることから、ガイドラインにおいて、おしっこをした場所に水をかけること、根本的には屋内ですませるよう躰けることが望ましいと示される<sup>12</sup>に至っているが、かかる規範の認知度は地域差が大きい。

どの程度の躰を行うことが飼い主の義務として観念されるかも、犬については個別に項目立てされているが、それでも同基準 第4の3,4の下で、どの程度が「適切」な程度なのか、どこまで労力を割けば「努めた」ことになるのか、人により考えが大きく異なる事柄であろう。無駄吠えをやめさせるトレーニングをしないことは虐待にも相当すると考え、相応の社会性を身に着けさせることが必須だと考える愛犬家が多いだろうが、そうした愛犬家から見ると非常識にしか見えない、躰けない・叱らず甘やかすことが飼育方針だという家庭も存在する。したがって、一般の所有者に対する飼養保管基準や、適正飼養ガイドラインは、強制力もなく、また最低限の方針としての参考資料の域を出ず、社会通念により緩やかにその輪郭が明らかにされていくような指針となっている。

## イ 動物取扱業者にとっての飼育管理基準

これに対し、動物取扱業者との関係では、遵守義務が課され、また内容も繁殖施設の面積要件など、詳細に定められている。例えば、飼養施設のいわゆる飼育スペースの構造や大きさについてであれば、運動スペースと寝床・休息場所を分離した構造の

---

11 アンケート調査から、犬の散歩における糞尿の扱いについての人々の意見の多様性がうかがわれる記事として

NHK 津放送局ブログ「散歩中の犬のおしっこ NG？しかたない？」2021年11月1日配信 <https://www.nhk.or.jp/tsu-blog/3700/456445.html>（最終閲覧：2022年2月28日）

12 環境省「住宅密集地における犬猫の適正飼養ガイドライン」12頁

[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/h2202.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2202.pdf)（最終閲覧：2022年2月28日）

設備で飼養する場合と、一体型の構造の設備で飼養する場合とに場合分けして、それぞれ飼養する動物の大きさを基準に、具体的に必要な面積・大きさが算定できる形で定められている<sup>13</sup>。遵守義務違反は行政罰、刑事罰がひかえるため、動物取扱業者にとっては行政処分の性質を持つ告示と評価できる。

### (3) 動物の福祉について

このように、何をもち適切な飼養と考えるかは規範的概念を含むが、それでも他の物に対するのとは異なる、動物への愛情精神を多くの人が持っていると考えられることができる。そこで、個体としての動物への配慮を法律レベルでどこまで認めるかという文脈で20世紀後半から「動物の福祉 (Animal welfare)」概念が提唱されている。イギリスの畜産動物福祉協議会 (FAWC: Farm Animal Welfare Council) が畜産動物を念頭に置いて考案し、五つの自由として定式化された概念<sup>14</sup>である。環境省の訳語も対応させると、

Freedom from hunger and thirst (飢え・渇きからの自由)

Freedom from discomfort (不快からの自由)

Freedom from pain, injury and disease (痛み・負傷・病気からの自由)

Freedom to express normal behaviour (本来の行動がとれる自由)

Freedom from fear and distress (恐怖・抑圧からの自由)

の五つである。

今日では、動物への配慮という倫理を超えて、「畜産目的で飼養されている動物の保護のためのヨーロッパ条約 (European Convention for the Protection of Animals Kept for Farming Purposes)」といった法律にまで結晶化された例も存在する。現在

13 環境省「動物取扱業における犬猫の飼養管理基準の解釈と運用指針～守るべき基準のポイント～」(2021) 9頁

[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/r0305a.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/r0305a.html) (最終閲覧: 2022年2月28日)

14 これを示すものとして例えば FAWC 'Farm Animal in Great Britain: Past, Present and Future' (2009) p.2

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/319292/Farm\\_Animal\\_Welfare\\_in\\_Great\\_Britain\\_-\\_Past\\_\\_Present\\_and\\_Future.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319292/Farm_Animal_Welfare_in_Great_Britain_-_Past__Present_and_Future.pdf) (最終閲覧: 2022年2月28日)

のイギリスでも、人間以外の脊椎動物全体に妥当するルール<sup>15</sup>として同等の内容が法律として明文化され、畜産動物への限定が外れ、広く動物に対しなすべき配慮を人に対して義務付けている。

これに対し、我が国では法律レベルでの明文規定は存在しない。もっとも、環境省も啓発活動の中で動物の五つの自由の遵守を発信しており<sup>16</sup>、動物行政における共通理解となっている。さらに、先述した飼養保管基準では、家庭動物等の飼養及び保管に関する基準の第3の1,2のように五つの自由をカバーする内容が含まれていると評価できるため、実質的には現在の動物法の中に盛り込まれていると評価できる<sup>17</sup>。

#### (4) 飼育放棄の位置づけ

自由に処分することも可能である所有権の原則（民法206条）に対して、動物を愛護する気風を招来するという法1条の目的や、動物に対する特別な愛護精神から、所有者が恣意的に飼育を終了することは認められるべきでないという考えが導き出される。特に動物の福祉の観点からは、福祉を大きく毀損する扱いであると言える。そこで所有者には、飼育し始めてからペットがその寿命を全うするまで適切な飼養をすることを意味する終生飼養義務が観念できる。行政の執行可能性を踏まえて、一般の所有者には終生飼養は努力義務にとどまり（法7条4項）、動物取扱業者にのみ終生飼養義務が課されている（法22条の4）。いずれにしても、飼育放棄はマナー、倫理を超えた、違法と評価される法律問題であり、その件数は減少させるべきと評価される。

他方で行政は、所有者から求められた場合には動物の引取りが義務付けられている（法35条）。引取られた動物の多くが、従来は殺処分されてきたため、そうした行政の行為自体に批判が向けられてきたほか、行政が引取る制度があるがゆえに、安易に飼育放棄する一般所有者や、悪質な業者を存続させてしまうとの批判がなされてきた。そのため、終生飼養の観点から引取るべきでないという見解もある一方で、行政の引取りの敷居をあげることにに対しては、無責任・悪質な所有者が野山等に遺棄する可能性があり、むしろ飼主不明動物を増やす原因となってしまうとの懸念が根強く存在し

15 Animal Welfare Act 2006 の9条(2)の(a)~(e)が相当する。

16 環境省公式HPより「動物の愛護と適切な管理 新・普及啓発用パネル」

[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/h2810a/pdf/04.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2810a/pdf/04.pdf)（最終閲覧：2022年2月28日）

17 青木人志『日本の動物法 第2版』東京大学出版会（2016）204頁



た<sup>18</sup>。最終的に、長年の議論と国民意識の成熟とともに、動物愛護管理法の平成 24 年改正で、相当の理由がない場合には引取りを拒否できる旨規定され(法 35 条)、引取った動物は動物愛護団体等への委託(法 35 条 4,6 項)を通じて、所有者への返還や新たな飼い主探しを積極的に行い、殺処分を減少させる方針が明確に打ち出された。

こうした取り組みにより、殺処分件数、割合共に大きく減少を見せており、現在では所有者不明な動物の引取りが大半を占めるに至っている<sup>19</sup>。もっとも、飼い主の望ましくない飼育態様によって飼育放棄に至る例が根絶したわけではない。例えば、行政に相談が寄せられる飼い主の問題としては、飼い主の飼養できるキャパシティを超える動物を飼育してしまう状態を指す多頭飼育がその多くを占め、多頭飼育を維持できなくなる多頭飼育崩壊に至ると、多くの飼育放棄動物を生み出す。他方で、多頭飼育に至らなくとも、安易に飼育を始めた飼い主が、そのまま飼育放棄してしまう例も存在する。動物愛護、そして動物の福祉の観点からはこうした飼い主の事情による飼育放棄を減らす取り組みが求められ、望ましい飼育規制をめぐる議論が続いているのも、この点への対策が不十分だという問題意識が背景にある。

## 4 法改正内容の検討(飼育開始時規制の観点から)

### (1) 流通秩序としての日齢規制

多頭飼育の原因については飼い主の知識不足が要因としてその多くを占めている<sup>20</sup>。また、安易な飼育開始の例でも、躰の必要性や、飼育に要する労力・コストを甘く見積もっていたという、こちらもやはり知識不足によるところが大きい。そこで、飼育開始前に情報を入手できる環境の重要性が認識されるようになってきており、毎年動物愛護週間が設けられ(法 4 条)、行政庁の啓発活動が行われているほか、民間団体の主導でテレビ CM 等による啓発活動も行われている<sup>21</sup>。

18 打越綾子『日本の動物政策』ナカニシヤ出版(2016) 38 頁

19 中央環境審議会動物愛護部会「動物愛護管理をめぐる主な課題への対応について(論点整理)」(2018) 31-46 頁。また、令和 2 年度までの推移につき環境省公式 HP「犬・猫の引取り及び負傷動物等の収容並びに処分の状況」[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/statistics/dog-cat.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/statistics/dog-cat.html) (最終閲覧: 2022 年 2 月 28 日)

20 中央環境審議会動物愛護部会・前掲 19), 57 頁

21 代表的なものとして日本動物愛護協会支援による AC ジャパンの支援キャンペーンがある。公益社団法人 AC ジャパン公式 HP より「一目惚れ(支援キャンペーン)」[https://www.ad-c.or.jp/campaign/support/support\\_03.html](https://www.ad-c.or.jp/campaign/support/support_03.html) (最終閲覧: 2022 年 2 月 28 日)

不適切な飼育防止に向けた情報提供機能の担い手としては販売業者への期待も大きい。ペットの販売を行う第一種動物取扱業者は、飼養方法等につき説明義務が設けられ（法8条、施行規則2条7号ホ）、適切な説明を行う観点から、ネット販売が禁じられている。こうした説明義務により、飼養にかかるコストや飼育の大変さといった情報が不足したまま、「可愛いから」という理由による衝動買いを防ぐ役割を担うことが予定されており、飼養保管基準においても、動物取扱業者の遵守義務の一内容を構成している。

ところが実際には、幼いペットほどその可愛さから売れ行きが良くなるという事情があり、衝動買いによる販売戦略から、飼育放棄等の不適正飼育を助長させてきたと指摘される。そこで、衝動買いを防ぐための方策として、欧州を中心に犬及び猫の販売できる日齢について規制を導入しており、日本でも導入すべきだという主張の一方、ペット販売業界からは反対の声が挙がり、長年議論となっていた<sup>22</sup>。世論からの飼育放棄の減少を求める声の高まりから、動物愛護管理法の令和元（2019）年改正により日齢規制が規定され、令和3（2021）年6月1日から、生後8週・56日までは販売が禁止されるという、欧米と同水準の規制が導入されるに至っている<sup>23</sup>。それでも、購入希望者に対してペットを抱きかかえさせることで、十分な知識のないまま衝動買いさせてしまう「抱っこさせたら勝ち」商法が従来横行してきたという経緯や<sup>24</sup>、日齢規制をクリアしていても、十分な説明なしに販売してしまう事例を防ぐことができないわけではないとして、現在でも店頭販売禁止を求める主張が存在する<sup>25</sup>。

## (2) マイクロチップ装着の義務化

厳密には飼育開始後の規制ではあるが、飼育放棄防止に関連して、飼育開始時に求められる制度が新たに導入される。令和元（2019）年改正により、令和4（2022）年6月1日から、繁殖業者に対して、犬及び猫へのマイクロチップの装着が義務付けられ、一般所有者は犬や猫を取得した際に所有者の変更をマイクロチップに登録することが

22 東京弁護士会 公害・環境特別委員会編『動物愛護法入門 [第2版]——人と動物の共生する社会の実現へ——』民事法研究会（2020）64頁

23 佐賀新聞 LIVE「幼い犬猫の販売規制へ「8週齢規制」6月1日施行」2021年5月3日配信 <https://www.saga-s.co.jp/articles/-/670903>（最終閲覧：2022年2月28日）

24 太田匡彦『犬を殺すのは誰か ペット流通の闇』朝日文庫（2013）23頁

25 杉本彩『動物たちの悲鳴が聞こえる——続・それでも命を買いますか？』ワニブックス（2020）114頁

義務付けられることとなった(法39条の2、39条の5)。従来から民間団体によるマイクロチップ装着の取組みは行われていた<sup>26</sup>が、新たに繁殖・販売されるすべての犬及び猫がマイクロチップを装着することになる。このマイクロチップは、GPS機能はなく現在地をリモートで検索することは不可能だが、飼い主が氏名、住所、電話番号などを購入後30日以内に登録することが義務付けられ、この情報は各都道府県等動物愛護センターや保健所、警察が情報照会できるデータベースに保存される<sup>27</sup>。迷子や災害で離れてしまった場合にも取得者や警察から保健所を通じて飼い主の下へ返すことが容易になるため、安易な飼育放棄をしないように所有者の自制を働かせる機能が期待されている<sup>28</sup>。

もっとも、飼い主等が義務に反して登録を行わなかった場合の罰則や、登録を行っているかチェックする機能は用意されていない。つまり、すでに飼育している個体や、新たに飼育しはじめた個体であっても登録を行わないまま飼育放棄する事例を防止する手段はない。仮に登録情報から飼い主が特定されても、その飼い主が引取りを拒んだ際にも、引取らせる手段はない。

したがってマイクロチップ装着義務化は、飼育放棄に向けた事実上の期待にとどまり、実効的な制度としては期待できない。

### (3) 店頭販売の禁止

これに対し、冒頭でも触れたように、海外の事例として、フランスでは犬猫の店頭販売を禁止する法改正が2021年に成立した点で注目される。フランスは、飼育率でみると日本と比べて猫が4倍程度、犬が2倍程度というペット大国である<sup>29</sup>。しかし同時に、飼育放棄件数も多く、大手動物保護団体SPA(Société Protectrice des

26 従前からマイクロチップ装着を呼びかけるものとして、日本獣医師会の公式HPより  
<http://nichiju.lin.gr.jp/aigo/index.html> (最終閲覧:2022年2月28日)

27 環境省「令和4年6月1日から開始するマイクロチップ登録制度に関する飼い主の方向けQ&A」2021年12月3日配信  
<https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/pickup/chip.html> (最終閲覧:2022年2月28日)

28 中央環境審議会動物愛護部会第53回(2019年11月25日)配布資料1の6頁①現状と課題。この点について打越臨時委員発言も参照

29 日刊紙ル・フィガロがまとめた記事として Gildas Des Roseaux, Service Infographie' Animaux domestiques : combien de millions d'amis ? 2021年1月27日配信  
<https://www.lefigaro.fr/actualite-france/animaux-domestiques-combien-de-millions-d-amis-20210127> (最終閲覧:2022年2月28日)

Animaux)によると、動物の遺棄は毎年10万匹近く、特に毎年夏の長期バカンス期間に、旅行に連れていくことができない・預け先が見つからないといった理由で約6万匹が捨てられているという問題を抱えてきた<sup>30</sup>。そうした中、Loïc Dombreval 議員による業界へのヒアリングを踏まえた報告書<sup>31</sup>を受けて、ネット経由での販売の原則禁止に加えて、2024年からペットショップでの店頭販売禁止という規制が導入され、以降は譲渡会や動物保護団体を通じた流通に限定されることになった<sup>32</sup>。その理由として、犬も猫も社会性のある動物であり、その品質は社会性の高さが基準であるべきにもかかわらず、売る側・買う側双方にとって関心事は外見の美しさ、ファッションブルさ (le plus à la mode)、そして独創性に向けられており、外見をセールスポイントにした販売方法では社会性の低い動物が出回り、飼育失敗につながりやすいこと、子犬や子猫の販促が衝動買いを誘発していること、衝動買いは飼育前後の認識のギャップから飼育の失敗につながりやすいことが指摘されている<sup>33</sup>。

フランスでは個人売買プラットフォーム「Leboncoin」を通じた動物の個人売買を中心に、ネット販売を通じた衝動的な入手が横行している点が指摘されており、衝動的な入手の規制を念頭に置いた法改正である。これに加えて店頭販売が規制される背景には、店頭での展示では不特定多数の目にさらされ、かつ狭い陳列ケージに入れられるため、子犬・子猫が社会性を取得できず、攻撃性が高くなってしまい、飼育失

---

30 SPA (Société Protectrice des Animaux) 公式HP より 'LUTTER CONTRE L'ABANDON' 2021年10月6日配信

<https://www.la-spa.fr/articles/lutter-contre-abandon/> (最終閲覧: 2022年2月28日)

31 フランスでは、法改正に先立って、専門分野を有する国会議員が業界関係者から聴取、利害調整を行った上で法改正の方向性を示す報告書を所管大臣に提出し、その内容に沿う形で法改正が図られる慣行があり、2021年改正では、獣医師出身の国会議員の寄与が大きかった。Loïc Dombreval 'Le bien-être des animaux de compagnie et des équidés' (2020) Loïc Dombreval 議員の公式HP から閲覧・入手できる。

<https://loicdombreval.fr/a-paris/rapport-de-mission-gouvernementale-sur-le-bien-etre-des-animaux-de-compagnie-et-des-equides-en-fin-de-vie/> (最終閲覧: 2022年2月28日)

32 Loïc Dombreval の報告書・前掲 31), 96-102 頁、提言 66 に対応。

LOI n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes (1) の Article 15.

<https://www.vie-publique.fr/loi/278249-loi-2021-lutte-contre-la-maltraitance-animale> (最終閲覧: 2022年2月28日)

確認にあたってはフランス政府の運営する web サイト Légifrance を参照した。

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044387560> (最終閲覧: 2022年2月28日)

33 Loïc Dombreval の報告書・前掲 31), 97-99 頁

敗、飼育放棄につながるという懸念が存在する。こうした理由であるため、ペットの中では社会性が相対的に高くないとされるウサギやハムスター、魚類といったその他のペットは、ペットショップでの店頭販売が継続できることになっている<sup>34</sup>。

この点、現状の日本での店頭販売における情報提供・説明時間は、販売件数の半数以上で60分未満であるという調査結果<sup>35</sup>が出ており、店頭販売を禁止しても説明時間の充足を図らなければ飼育前後での認識のギャップを埋める情報の充足は果たされない。日本では、ネットを通じたブリーダーからの購入において消費者トラブルが増えており、国民生活センターは必ず実物を確認することを推奨している<sup>36</sup>。こうした点を踏まえると、店頭販売では、臭いや体温、そして報告書において最も重要な評価軸であるべきとされた社会性を直接確認するのに適している。逆に、店頭販売を廃止することは、情報のギャップを埋める手段としては適していないため、日本で店頭販売禁止を導入することには賛成できない。

#### (4) 室内飼育義務化・不妊去勢手術の義務化

特に猫の場合、犬など他のペットに比べて繁殖能力が強く、地域社会に暮らす野良猫も多く存在するため、飼い猫であっても、屋外に自由に出入りできる環境や、不妊去勢手術を行わずに飼育すると、多頭飼育に陥り、多頭飼育崩壊のリスクを抱える可能性がある。

この点、日本では飼い主不明のまま地域社会で暮らす猫について、良好な生活環境の確保の観点から、飼い主不明な猫が増えないよう不妊去勢手術を行いながらケアをするといった形で地域社会全体で面倒を見て、将来的に飼い主不明な猫を減らしていく取組みとして、地域猫活動が全国で展開され、自治体によってはこのような活動、特に不妊去勢手術への助成を行っている事例もある<sup>37</sup>。また、フランスでも、動物保

---

34 高崎順子「犬や猫の店頭販売やペットのネット販売禁止へ 動物愛好国フランスの"一歩"」  
BLOGOS 2021年2月25日配信

<https://blogos.com/article/518507/> (最終閲覧: 2022年2月28日)

35 「平成27年度動物愛護管理法基本指針フォローアップ等検討調査 第一種動物取扱業のうち販売業アンケート調査」の犬の問5、猫の問5より。

36 朝日新聞「ブリーダーから購入、ペットのトラブル増 数日後に病気判明・電話が通じなくなった」2021年11月26日夕刊社会総合10面

37 公益財団法人日本動物愛護協会「地域猫活動について」  
<https://jspca.or.jp/localcat.html> (最終閲覧: 2022年2月28日)  
東京弁護士会 公害・環境特別委員会編・前掲22), 160頁

護団体が保護した猫は不妊去勢手術を積極的に行った上で、新たな飼い主を探し譲渡する活動が普及している。

そこで、ペット自身の健康・安全の確保と、飼育放棄につながる飼育環境悪化の防止を目的に、動物取扱業者以外は所有するペットの不妊去勢手術を義務付けるという政策も考えられる。しかし、マイクロチップ装着義務化と同様に、誰がその履行を確保するか、適正な履行確保・監視を行うことができるかという問題があり、また実施するにはペット所有者への経済的負担が生じる。全国の飼育世帯数を考えればその影響は大きく反対の声も予想されるため、政策としては実現可能性が乏しい<sup>38</sup>。

また、効果としても、繁殖させない形でも多頭飼育は発生し、また多頭飼育でない飼育形態からの飼育放棄も、ペットが不妊去勢していたか否かにかかわらず起こり得るため、室内飼育・不妊去勢処置が徹底されただけでは、飼育放棄問題は解消されない。

## (5) 免許制度

それでは、免許制はどうであろうか。コロナ禍でも、従前から、動物の飼育放棄という社会問題に対する対策として、飼い主としてふさわしい者だけがペットを所有するように、飼い主に対する免許制の導入が提案されることが多く、署名活動がなされることもある<sup>39</sup>。

今回のフランスの法改正でも、具体的内容は今後定められることになっているが、「知識・意思表示証明書 (certificat d'engagement et de connaissance)」という簡易な免許制度が導入されることとなっている<sup>40</sup>。ただし、この証明書制度は初めてペットを飼う者のみが対象とされ、登録から10日間の待機期間を設けられることで、ペット購入年齢の16歳から18歳への引き上げと並んで、ペット飼育未経験者に対する入手ハードルを上げることが主たる目的である。知識習得の確認と証明書発行を行うのも、購入までの期間を長くして熟慮期間を設け、衝動的な入手を防ぐことを念頭に

38 東京弁護士会公書・環境特別委員会編・前掲22), 165頁

39 日本経済新聞「ペットは終生飼育、覚悟ある?—コロナ下で癒やし、衝動買いも (生活)」2021年10月7日夕刊10頁では、2018年の署名活動が紹介されている。

40 Loïc Dombreval の報告書・前掲31), 34-36頁、提言6に対応

LOI n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes (1) の Article 1.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044387560> (最終閲覧: 2022年2月28日)

置いており、「適切な飼い主を選別する」という性質は小さい<sup>41</sup>。

さらに、こうした免許制を導入するには、相当の人員を投じて、講習やテストの実施体制を構築する必要がある。後述のように動物行政の人員・リソースに限界のある日本においては、国レベルで相応の関与がなければ実現は難しい。実際、免許制と呼ばれる制度を現在有するのはドイツやスイスなど、世界的に少ないのが実情であり、その運用の難しさからイギリスも廃止した経緯がある。また、上述のように免許制導入による主たる狙いが購入までの熟慮期間を設ける点にあるのであれば、免許制でなければ目的達成できないという必要性は低く、政策の費用対効果には疑問の余地があるろう。

## 5 罰則の現状と課題（飼育開始後規制の観点から）

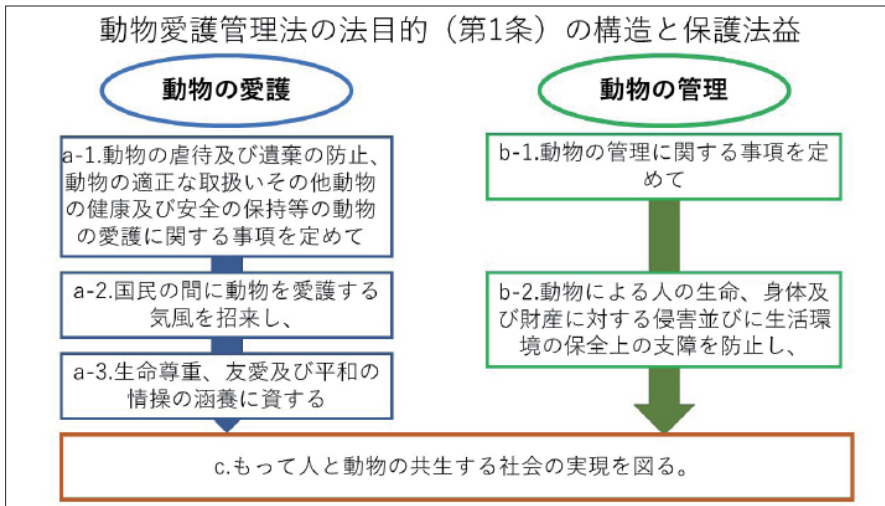
以上のように、飼育開始前の規制は、現行制度も、またフランスの法改正で導入される店頭販売禁止も、飼育放棄の防止に向けては十分な制度とは言い難い。そこで、後述の提言において飼育開始前の規制を提言するが、その前段階として、飼育開始後に飼育放棄を防ぐ手段として、中心的な存在である罰則についても検討する。

### (1) 保護法益

法 44 条 1～3 項が規定する愛護動物虐待等罪は何を守ろうとする制度か、すなわち何を保護法益とする刑事罰かがまず問題となる。この点、目的規定に保護法益を見出すことが考えられるが、法 1 条の規定が長く、また必ずしも明快な文言ではないため、読みほぐすことが必要となる。(次頁の図参照 (筆者作成))。

---

41 Loïc Dombrevail の報告書・前掲 31), 36 頁



- ①動物愛護の良俗説：まず、動物の愛護と管理という二つの大きな目的から、動物愛護に対する気風（良俗）をもたらす（a-2.）こと、及び人の権利侵害を防止する（b-2.）ことという中間利益の保護を通じて、最終的に共生社会実現を図る（c.）という最終目標の達成が目指される構造になっている。このうち、愛護動物虐待等罪は動物の愛護にかかる規定であり、その罪名にも「愛護」動物とあることから、動物愛護の良俗という社会的法益が保護法益だという見解が出され、支配的見解となっている<sup>42</sup>。
- ②二元説：①に対し、内容の漠然さや生存可能性のある遺棄行為であっても処罰される理由を説明するのが困難だとして、殺傷、虐待罪は愛護動物への加害を知った人々の嫌悪感が（a-2. に対応）、遺棄罪は飼育できなくなった犬猫の引取り業務（法 35 条）といった動物愛護のための管理行政（b-2. に対応）（法 34 条）の阻害防止が保護法益だとする見解もある<sup>43</sup>。しかし、この見解では、行政活動の行われる領域で用意されている罰則は、保護法益に「行政の執行の適正」が含まれることになるが、保護法益の対象が広くなりすぎるため、妥当でないと考える。
- ③人に対する精神的ストレス：動物虐待行為への処罰規定を近代刑法で初めて定めた明治 41 年の警察犯処罰令 3 条 14 号と異なり、面前性が要件にないため、直接加

42 三上正隆「愛護動物虐待等罪の概説」・前掲 10), 38 頁

43 長井圓編著『未来世代の環境刑法 1[Textbook 基礎編]』信山社(2019)218-223 頁〔今井康介〕



害行為を見たことによるストレスと解することは少なくとも現行法の解釈にはそぐわない<sup>44</sup>。そこで、伝聞であっても加害を知った人々の嫌悪感とする見解<sup>45</sup>も出てくるが、人の生命、身体侵害(b-2.に対応)に至る程度のストレスと解すると虐待等罪の成立ハードルの低さを説明できず、それ以外の構成はa-2.などの目的規定と整合しないと指摘される。また、人の道徳感情一般に拡張するとリーガル・モラリズムに接近するとも指摘される。

④人の生命・身体・財産：動物愛護管理法の平成11年改正が、犯人の少年が猫を虐待していた神戸連続児童殺傷事件などを機縁としていた点で、動物への虐待等が、他の(より重大な)法益侵害を想起させる点を保護法益とする見解もあるが、保安処分を肯定してしまうため認めるべきでないだろう。たしかに、先述したフランスでの動物法改正にあたっては、刑事罰についても法定刑の引き上げがなされているところ、動物虐待が人に対する虐待や暴力との間に相関関係と、場合によっては因果関係も確認されるようになっている研究動向を指摘し、残虐性の助長が人に対する犯罪につながらないように、動物虐待を抑止する必要性が強調されている<sup>46</sup>。しかし、保護法益は、あくまで感受性のある動物に対する人々の感情を害する点(①又は③の範囲)であるため、やはり保安処分を肯定するものではない。

⑤動物自体の利益：児童虐待防止法や高齢者虐待防止法にいう「虐待」とパラレルに考えると、動物自体が虐待されない利益を観念することもできるとも思える。令和元年改正における国会審議過程で提案者が「伴侶」と表現している<sup>47</sup>といったペットへの家族観の世間の変化もある。そこで、動物に法的な人格(法人格)を与える・法人格の主体とすべきだという、「動物の権利」を認めようという議論につながっている<sup>48</sup>。しかし、動物愛護管理法制定以前の軽犯罪法1条21号の動物虐待罪は、国民に動物を愛護させようとする趣旨であって動物の保護は反射効に過ぎない<sup>49</sup>と

44 面前性がなくとも成立するとしながら対象となる愛護動物(法44条4項)の範囲が限定的であることから規定の合理性に疑問を持ち、面前性要件を復活させる余地もあるとする見解として、高山佳奈子「『感情』法益の問題性——動物実験規制を手掛かりに」高山佳奈子・島田聡一郎編『山口厚先生献呈論文集』成文堂(2014)16,25頁

45 町野朔『犯罪各論の現在』有斐閣(1996)78頁

46 Loïc Dombrevail の報告書・前掲31), pp.40-42

47 第198回国会環境委員会第7号(令和元年5月31日)生方幸夫発言より

48 青木・前掲17), 230頁

49 福田平ほか著『法律学全集42』有斐閣(1957)116頁〔大塚仁〕

の解釈や、動物愛護管理法での動物の法益主体性を否定する従来の伝統的な法観念<sup>50</sup>を変革することになってしまうため、人間中心的法益概念から修正・脱却する余地はある<sup>51</sup>ものの現行法の解釈としては無理があるといえる<sup>52</sup>。

## (2) 構成要件の解釈

前述の保護法益論で通説に立てば、人の動物愛護に対する良俗を害するような行為態様が犯罪を構成するという解釈の方向性が見出されるが、各犯罪類型に規範的要素があるため成立範囲について学説上議論がある<sup>53</sup>。令和元年改正では虐待罪について条文上に例示が追加されたり、規範的要素については告示で示されている飼養基準からある程度推知でき、さらに通知による具体化が図られているが、医師法における「医業」該当性のように、通知の判断がのちに覆される<sup>54</sup>可能性もあり、予見可能性確保の観点から望ましい状態とは言えず、したがって明文化が求められる領域と言える。

ア 殺傷罪については、食用のための屠殺との峻別から「みだりに」と限定が付されているが、その解釈が問題となっており、行為の目的、手段、態様等を総合して社

- 
- 50 伊藤榮樹ほか編著『注釈特別刑法〔第五卷Ⅱ〕』立花書房（1984）528頁〔原田國男〕
- 51 伊東研祐『環境刑法研究序説』成文堂（2003）27頁。また、諸外国では功利主義ベースの「動物解放論」と義務論ベースの「動物権利論」それぞれの立場から動物の権利主体性を認める議論がなされている。前者の例として、P. シンガー著、戸田清訳『動物の解放 改訂版（原題“ANIMAL LIBERATION”（2009））』人文書院（2011）、D. ドッグラツィア著、戸田清訳『動物の権利（原題“ANIMAL RIGHTS: A Very Short Introduction”（2002））』岩波書店（2003）。後者の例として、G.L. フランシオン著、井上太一訳『動物の権利入門——わが子を救うか、犬を救うか（原題“INTRODUCTION TO ANIMAL RIGHTS YOUR CHILD OR THE DOG?”（2000））』緑風出版（2018）。国内では、海外の研究を参考に、動物の利益それ自体を保護法益とする立法論を探究する論文として三上正隆「動物虐待関連犯罪の保護法益に関する一考察——「動物の権利」に関する議論を参照して——」刑法雑誌 59 巻 2 号（2020）280 頁。動物の権利をめぐる法的理由付けをめぐる議論の整理には、共著で比較的冷静な分析が展開され、翻訳も国内の法学者が分担して行っている下記の文献も参照。C.R. サンステイン、M.C. ヌスバウム編、安部圭介、山本龍彦、大林啓吾監訳『動物の権利（原題“Animal Rights: Current Debates and New Directions”（2004））』尚学社（2013）特に 67-103 頁
- 52 三上正隆「愛護動物遺棄罪（動物愛護管理法 44 条 3 項）の保護法益」『野村稔先生古稀祝賀論文集』成文堂（2015）588 頁
- 53 三上正隆「愛護動物虐待等罪の概説」・前掲 10), 38 頁
- 54 最決令和 2.9.16 刑集 74 巻 6 号 581 頁。一審有罪判決時点での、行政解釈や担当官の解説の妥当性を検討し、明文化の必要性を指摘したものとして辰井聡子「医行為概念の検討——タトゥーを彫る行為は医行為か」立教法学 97 号（2018）285 頁

会通念から判断するという規範的要件となっている<sup>55</sup>。

イ 虐待罪については、不作為形態や衰弱に至らずとも不健康状態に至られば成立すると下級審裁判例で示され<sup>56</sup>、その後法改正のたびに例示が追加され具体化が図られている。また、行政処分を行うべき基準の参照として通知において虐待に該当する可能性のある行為を列挙<sup>57</sup>しており、虐待の判断に際して参考に値するが、予見可能性の観点からは、やはり難がある。

ウ 遺棄罪についても通知<sup>58</sup>による具体化があるほか、こちらは単なる終生飼養義務違反に刑罰が用意されていないこととの均衡から、愛護動物の生命・身体に対する危険の惹起が必要と解されるが、その限界は必ずしも明らかでない。

### (3) 罰則の運用状況

動物愛護管理法上の罰則がどの程度の規模で運用されているか、警察庁の統計によると、生物多様性確保、生活環境保全、自然環境の恵沢享受を目的とする鳥獣保護法違反も含めての動物・鳥獣関係事犯<sup>59</sup>は過去10年間600件/年程度で推移しているが、特に動物虐待事犯について検挙件数は30件/年程度から100件/年程度に増加している<sup>60</sup>。SNSに投稿された動画に対する一般市民からの通報が増えていることが原因ではないかとも指摘されている<sup>61</sup>ところ、摘発された事件はそうしたネット配信から発覚した事例か、動物取扱業者に対するものが多くを占める。また、両罰規定(法48条)

55 平成元年4月13日総管第147号参照

56 伊那簡判平成15.3.13、三上正隆「判批」法律時報78巻10号(2006)82頁

57 平成22年2月5日環自総発第100205002号

58 平成26年12月12日環自総発第1412121号

59 近時、鳥獣保護管理法違反が報道された例としては、無許可で野鳥を捕獲・飼育したとして送検された例として

読売新聞オンライン「「あの鳴き声はもしや」…無許可でメジロ飼育、通りがかり警官が気づく」2022年2月2日11時25分配信

<https://www.yomiuri.co.jp/national/20220131-OYT1T50231/>(最終閲覧:2022年2月28日)

60 警察庁生活安全局生活経済対策管理官「令和2年における生活経済事犯の検挙状況等について」令和3年3月14頁

[https://www.npa.go.jp/publications/statistics/safetylife/seikeikan/R02\\_seikatsukeizaijihan.pdf](https://www.npa.go.jp/publications/statistics/safetylife/seikeikan/R02_seikatsukeizaijihan.pdf)(最終閲覧:2022年2月28日)

61 時事ドットコムニュース「動物虐待摘発、最多105件＝「市民の通報増」——警察庁」2020年3月26日配信

[https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve\\_soc\\_tyosa-jiken20200326j-01-w380](https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_soc_tyosa-jiken20200326j-01-w380)(最終閲覧:2022年2月28日)

から法人処罰を想定している側面が大きい。このように、運用の実態としては、不適切な業者の摘発の実質が強いため、流通過程の飼育環境の整備を促す一般予防効果をもたらす、経済秩序を守る経済刑法の一つとして機能していると評価できる。

これに対し、終生飼育義務違反に刑罰が用意されていないことから、単なる飼育放棄では、一般所有者は罰せられない。したがって、愛護動物虐待等罪は、一般所有者に対する飼育放棄を防ぐ役割としては十分にカバーしているとは評価できない。

## 6 動物行政の現状と課題（飼育開始後規制の観点から）

とはいえ、罰則が適用されない態様でも調査・行政処分が用意されていることから、行政の調査・処分が実効的になされれば、適正飼育の確保に向けた有効な手段となり得る。

この点、具体的な動物行政の担い手の中心は都道府県であるところ、動物行政に当たる人材はその多くを非正規の一時的人員がカバーする等、深刻な人手不足が指摘されている<sup>62</sup>。令和元年の法改正における法定刑の引き上げも、行政だけでなく警察についてもリソースの制約がある中で、重大な犯罪と扱われることで、警察による摘発の活発化を期待する意図があるという提案議員の発言も残っている<sup>63</sup>。ほかにも、行政指導の発動件数につき、周辺的生活環境が損なわれる事態にまで発展し、これを除去するために必要な措置をとるよう指導した件数は全国で数千件/年にのぼるが、勧告、措置命令といったより強力な行政行為や告発に至った件数はほとんどゼロであり、行政行為と刑事罰の双方が用意・活用されている制度の典型例である廃棄物処理法と比較すると、行政措置を行使するかの判断・対処が難しく、望ましい水準ほど行使されていないという問題意識が存在する<sup>64</sup>。行政行為と刑事罰が並立する制度においては、刑事罰に先立って行政活動がなされることで、抽象的危険の段階で法益侵害を防止できるという機能と、刑事罰に対する予見可能性を高める機能がある<sup>65</sup>と指摘されるところ、現状では一部の類型を除き行政権の行使が十分になされていないため双方の機能が十分に果たされておらず、先述の解釈上の問題と併せて、ペット所有者にとっ

62 打越・前掲 18), 51-58 頁は、非正規比率が高く、外部との連携にも支障が生じるという。

63 第 198 回国会環境委員会・前掲 47), 生方議員発言より

64 中央環境審議会動物愛護部会・前掲 19), 52-57 頁、法附則第 15 項に基づく施行状況調査(平成 28 年度実績)、動物愛護管理行政事務提要(平成 30 年度版)も参照

65 大塚直『環境法(第 3 版)』有斐閣(2010) 719 頁、越智敏裕『環境訴訟法第 2 版』日本評論社(2020) 118 頁

て、予見可能性を損なっていると言うことができる。

行政活動の件数が限定的な要因として、一般家庭や動物取扱業者の内部での状況について発覚しにくく市民からの相談・通報にもつながりにくいことも考えられるが、冒頭にあげたような虐待事件が発覚すれば、保護法益論の通説からすれば国民の動物愛護の良俗は害されることになってしまう。したがって、より積極的な運用がされてしかるべきであり、しかしリソースの問題があるために、実効的な動物行政が求められる水準に達していないという評価が妥当する。

## 7 提言

動物愛護団体を中心に主張されている免許制度について戻って考えてみるに、実施にあたっては免許を取得しているかのモニタリングが重要となるが、販売業者からすれば、購入希望者が免許を持っていないくとも、経済的には販売を拒むインセンティブが働かない点が難点である。

他のアクターとして、行政による実効性は前述のようにリソースに難がある。

また、我が国においては、動物保護のための刑事訴訟における提訴適格が認められるような、動物行政の執行を担う強力な権限を有する民間団体も存在しない<sup>66</sup>。確かに、動物愛護団体は、地方自治体の現場行政において、引取られた動物の保護と里親探し、地域猫活動による猫の不妊手術と地域での面倒見の促進といった積極的な役割を果たすに至っており、今後も民間団体が動物行政の主体となることが期待されている<sup>67</sup>。しかし、少なくとも従来は私人訴追主義に立っておらず、また愛護団体の位置づけについても整理・質の確保方法をめぐり議論がなされている段階にすぎない<sup>68</sup>。日本では、動物愛護団体のみで免許制の実施を行うのも現実的ではない。

そうだとすると、動物取扱業者に対して、販売しようとするペットの飼育方法、注意点といった情報提供を行おうというインセンティブを与える制度を構築すべきである。そこで、動物取扱業者から、一般の所有者のように動物取扱業者でない者に対して譲渡する場合には、トライアル(試用飼育)を義務化する方法が考えられる。トライアルは保護動物の里親募集をしている民間団体の多くが取り入れている制度で、飼い主になろうとする者と当該ペットとの相性を確認し、また、飼い主になろうとする

66 青木・前掲 17), 240 頁

67 中央環境審議会動物愛護部会・前掲 19), 3 頁

68 中央環境審議会動物愛護部会・前掲 19), 44 頁

者にとって飼育前後の情報のギャップを埋める効果が期待できる制度であり<sup>69</sup>、法的には寄託契約と考えることができる。

トライアルを行うことで、飼い主になろうとする者は、いまだ自身の所有物になっていない動物の飼育を行うため、飼うことができるか心配であれば飼育に必要な情報を自主的に習得する動機付けとなり、飼育後に飼い主の動物アレルギーが発覚して、飼育放棄により動物が不適切な飼育環境に置かれることも回避できる。また、動物取扱業者からは、トライアル後に、想像していた生活とのギャップから購入を断念されないよう、飼育方法や癖、しつけの工夫といった適正飼育に必要な知識を積極的に提供することが期待できる。特に、若い動物であるほど売れやすいという実情を踏まえても、購入を断念されないようにという働きかけを積極的に行うことが期待できる。日齢規制導入に際しては、動物取扱業者の事業コストの上昇が問題となっていたところ、トライアル中の費用は飼い主になろうとする者が負うことを義務付ければ、販売拠点の専有スペースや費用の面で動物取扱事業者の負担を抑えることにつながるため、利害調整の観点からも求められる工夫として考えられる。また、多頭飼育との関係では、先住ペットとの対面はペットにとってストレスがたまりやすく、相性を確認することの重要性は、新たな飼い主探し・譲渡を行っている動物愛護団体の間では共通認識となっている。相性が合わない場合には衝突による怪我や自傷のおそれもあるところ、傷を負ってしかも購入を断念するということになれば、経済損失を被ってしまう。そのため動物取扱業者からは、先住ペットの有無を確認し、適切な対面方法について提案・相談に乗ることで、不適切な多頭飼育の抑止への寄与が期待できる。

ただし、このようなトライアル制度を義務化するには、動物取扱業者と飼い主になろうとする者との間の消費者トラブルを防ぐ方策を講じる必要がある。すなわち、トライアルをしようとする者に対して高額な「手付金」の交付を求める、トライアル後の購入断念をしようとする際に高額な「キャンセル料」を支払うといった特約が結ばれてしまうと、トライアル後の購入が事実上強制されるような運用がされてしまうと、トライアル制度を導入して購入判断への知識を習得する、熟慮する期間を設けるといった目的が達成できなくなってしまう。トライアル後の購入をしない消費者に対して、その期間当該個体の販売ができなかったことや傷を負っていると注文をつけるなどして、損害賠償を求める（あるいは損害賠償請求に応じるか、購入するかを迫る）動物取扱業者が現れないとも限らない。また、現在里親募集の際に行われている

69 ペット（犬・猫・小動物など）の里親募集サイト hugU「犬・猫のトライアルとは？トライアルを失敗しないための基礎知識」2021年8月3日配信  
<https://hug-u.pet/feature/205>（最終閲覧：2022年2月28日）

るトライアル制度では実施期間は保護団体の裁量に任されているが、知識習得、熟慮期間の確保という観点からは、トライアルの実施日数の下限を法律上定めるべきであろう。

反対に、トライアルを行っても購入が義務でないことから、特定の個体を対象に繰り返すにせよ、ある個体を試しては別の個体に移るにせよ、トライアルを繰り返すことで所有者としての責任を免れながらペットからの効用だけを得る、そういったチェリーピッキングを行う消費者が出現することも予想される。

以上から、契約条件を法定で制限することや、要式契約にするといった手当を講じることが検討されるべきであろう。

このような制度を導入することで、現状課されている情報提供の法的義務よりもすすんで、販売業者が積極的に情報提供を行い、知識不足での飼育開始や多頭飼育を減小させることにつながり、最終的に飼育放棄をなくすことにつながると考える。

## 8 おわりに

本稿では、飼育放棄というペット行政におけるもっとも大きな問題に対する、より実現可能性のある政策としてトライアルの義務化を提言した。動物愛護管理法は、5年をめどに法改正その他の必要な措置を講ずることが予定されており(動物愛護管理法の令和元年六月一九日法律第三九号附則11条)、今後もペットに対する規制のあり方をめぐり議論が続いていく。本稿は、制度の概観紹介の域を出ないものではあるが、ペットを取り巻く環境を考えるに際しての、法学的議論の足がかりとして参考になれば幸いである。

なお、次回の法改正に向けては、ペット規制の他に、動物愛護団体の位置づけ・規律の明確化も議論の対象となることが予想される。前述のように、公的機関のリソース制約がある中で、民間団体の動物愛護管理への役割はこれまでになく拡大している。他方で、動物愛護団体と言っても多様であり、自治体からは、限られた動物行政リソースで動物愛護団体との適切な関与・協力体制を築くべく、動物愛護団体への規律を明確化してほしいという要望が先の改正議論でも挙げられていた<sup>70</sup>。特に、動物愛護団体に関する規律は第二種動物取扱業者の登録に関するものに限られ、私的自治に任せられる側面が大きい中で、急激にその存在感を増した結果、動物愛護団体と飼い主にな

70 中央環境審議会動物愛護部会・前掲19), 44-46頁

ろうとする者との間で、里親になる予約をしていたにもかかわらず別の希望者に動物を引き渡してしまったといったトラブルや、飼育放棄されないよう譲渡条件を厳格に設定する結果、収入の証明や、抜き打ちの自宅訪問を行うといった強い要求を行い、反感を買っている事例<sup>71</sup>も聞かれるところである。もっとも、全国的な調査や実態把握もなされていない。ペット法制の安定的な成熟のため、動物保護団体への注目も求められるところである。

---

71 webメディアの里親条件に関する記事のコメントでは、動物愛護団体に対する批判的な体験談が多く寄せられている。例えば、ねこちゃんホンポ「猫の里親条件が厳しい理由は？その裏側にあるものとは」2020年10月16日更新を参照。  
<https://nekochan.jp/column/article/1373#anchor1>（最終閲覧：2022年2月28日）