

# 野良猫問題に対する行政の関与

箕 輪 さくら

## 1. 野良猫による問題

### (1) 野良猫に起因する問題

街角にたたずむ野良猫の姿は、猫が好きな人にとっては一種の癒しである。その一方で、こうした野良猫による、鳴き声、庭や住居周辺へのふん尿をはじめとする生活環境の悪化、車を傷つけるなどの財産への被害といった問題は、以前から認識されている。近年は、野良猫への無秩序なえさやりという問題も指摘されている。無秩序なえさやりは、残餌からの悪臭・害虫の発生、カラスやハトの増加、野良猫の他地域からの流入及び繁殖による増加、周辺でのふん尿被害の増加など、様々な生活環境被害を招く。

本稿では、こうした野良猫によって発生する問題に行政がどのように対応していくべきなのか、特に所有者が判明しない猫への対応を中心に検討する。

### (2) 野良猫による問題への行政による対応

従来、動物の飼育や取扱いに起因する問題は、マナーや住民間の問題としてとらえられていた。しかし、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、「動物愛護管理法」という。）はその目的である「人と動物の共生する社会の実現」のために、動物の愛護と並んで、動物による人の生命・身体・財産に対する侵害や、生活環境の保全上の支障を防止することを求めている。環境省は、同法5条に基づき、動物の愛護及び管理に関する施策の総合的推進のための基本的な指針として「動物の愛護及び管理に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針」（令和2年環境省告示第53号）（以下、「2020年基本指針」という。）を策定している。同基本指針では、周辺的生活環境の保全と動物による危害の防止について、「行政主導による合意形成を踏まえたルール作り又はルール作りに対する更なる支援等、地域の実情に合わせた対策や対

応が必要」との記述がある。動物の飼育や取扱いに起因する問題は、行政による取組みが求められる状況へと変化している。

動物愛護の観点からも、野良猫の存在は問題視されている。2018年度の統計によれば、日本では年間約9万頭の犬猫が自治体によって引き取られ、そのうちの約4万頭が殺処分された。殺処分となった犬猫の内訳は、犬が約8,000頭、猫が約3万頭と、圧倒的に猫が多い。さらにこの猫3万頭のうち約2万頭が、幼齢個体（主に離乳しておらず、自活できない個体）である<sup>(1)</sup>。これらの幼齢個体は、野良猫が生み落としたものであると考えられる。犬猫の殺処分の削減という観点からも、野良猫への対策が求められている<sup>(2)</sup>。

野良猫による生活環境問題対策には、忌避剤を用いて、野良猫が住居周辺に接近するのを防止するという方法がある。例えば千代田区では、希望者に対して猫が嫌う酢酸液の配布が行われている。対症療法としての効果は認められるが、根本的な解決を図るうえでは、野良猫の頭数削減が必要である。具体的には、繁殖制限による増加防止と、捕獲による削減が考えられる。

そもそも「野良猫」といわれている猫（屋外にいる首輪等をつけていない猫）には、所有者がいる外飼い猫と、所有者がいない猫が混在している。所有者がいる猫の場合、当該猫の所有者は、動物愛護管理法7条に定められた、動物の所有者又は占有者の責務を負っている。動物の所有者又は占有者は、「家庭動物等の飼養及び保管に関する基準」（令和2年環境省告示第21号）（以下、「家庭動物飼養基準」という。）に沿って、適正飼養を行う努力義務が課されている。家庭動物飼養基準は、「第5 猫の飼養及び保管に関する基準」として、猫の飼養基準を示している。猫は屋内飼養に努めることとし、屋内飼養でない場合は、周辺生活環境への被害防止や、繁殖制限措置を講じるよう求めるものである。これに応じて、国及び自治体双方のレベルで、適正飼養の徹底を図るための普及啓発活動が行われている。

家庭動物飼養基準だけでなく、動物愛護管理法37条も、犬猫の所有者に対してみだりな繁殖を制限する措置を講ずるよう義務付けている。自治体によっては、繁殖制限

---

(1) 環境省「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2020年8月1日)。

(2) 猫の殺処分数に関する問題については、環境省「猫の適正譲渡ガイドブック」（2013年）4－5頁参照。

を推進する措置として、飼い猫への不妊去勢手術の費用を助成している<sup>(3)</sup>。所有者のいる猫を、「野良猫」化させないための、所有者への働きかけが行われている。

所有者がいない猫の場合、純粋な野生状態の猫であれば、「鳥獣の保護及び管理並びに狩猟の適正化に関する法律」（以下、「鳥獣保護管理法」という。）の対象に含まれる<sup>(4)</sup>。そのため、鳥獣保護管理法に基づく捕獲が可能となる。しかし、人の生活圏で生きる野良猫は、人からえさをもらうなど、人と関わりながら生活している。野良猫は「純粋な野生状態」とはいえないため、鳥獣保護法の対象から除外される。

動物愛護管理法35条1項は、都道府県等（都道府県、指定都市、中核市及び特別区）に対して、犬又は猫の引取りを求められたときは、これを引き取らなければならないと定めている。この規定に従い、住民が持ち込んだ猫を引き取ることで、野良猫の頭数を削減するという方法も考えられる。しかしながら、35条3項では、「所有者の判明しない猫」が持ち込まれた際には、周辺的生活環境に被害が生ずるおそれがある場合などの一定の状況を除いて、引取りの拒否を認めている。多くの自治体では、周辺生活環境への被害の可能性や、負傷、自活不能といった理由がない限り、猫の引取りを拒否しているのが現状である。行政が、所有者の判明しない猫の引取りを拒否する背景には、猫の所有者を判別する制度や、所有権に関する規定の欠缺があげられる。

先に述べたように、野良猫には、所有者がいる猫と、所有者がいない猫が混在している。例えば犬の場合には、狂犬病予防法のもとで、所有者に対して登録及び犬への鑑札装着が義務づけられている。これにより、外形からも所有者の有無が判別可能である。一方、猫には所有者表示に関する努力義務（動物愛護管理法7条6項）が課せられているものの、犬のように制度化されていない。野良猫の所有者の有無を外形的に判断するのは、困難といえる。

行政は、引き取った犬猫の新たな飼養者を探す（飼養を希望する第三者へ譲渡する）努力義務を負っている（動物愛護管理法35条4項）。仮に所有者のいる猫が住民により持ち込まれ、行政が第三者に譲渡した場合、所有権の所在が問題となる。現行法上では、猫の所有権の移転に関する規定はない。したがって、占有権は移転しても、所有権は元の飼い主に残る。権利関係が不安定であり、積極的な活用は難しいといわざ

(3) 飼い猫の不妊去勢手術を実施している自治体は多いが、例として、福島県浅川町、和歌山県紀美野町がある。都道府県レベルではなく、一般市町村が実施している場合が多い。

(4) 純粋な野生状態の猫は「ノネコ」とよばれ、人の生活圏で生きる猫とは区別されている。ノネコは狩猟鳥獣に含まれる（鳥獣保護管理法施行規則3条、別表2）。

るをえない<sup>(5)</sup>。

### (3) 地域猫活動

行政による積極的介入が難しい中で注目されているのが、いわゆる「地域猫活動」<sup>(6)</sup>である。「地域猫活動」とは、住民やボランティアによる、「地域住民と飼い主のいない猫との共生をめざし、不妊去勢手術を行ったり、新しい飼い主を探して飼い猫にしていくことで、将来的に飼い主のいない猫をなくしていくことを目的」とした活動を指す<sup>(7)</sup>。

活動の中心となるのは「TNR」である。TNRとは、Trap、Neuter、Returnの頭文字をとったもので、野良猫を捕獲し、不妊去勢手術を施した後に、捕獲した場所に戻す、という一連の流れである。すべての猫に不妊去勢手術が行われれば、出産による野良猫の増加は抑制される。計算上は、他所から猫が持ち込まれない限り、野良猫の数が減少していくと考えられる。

もともと、TNRのみでは、野良猫による生活環境への被害等の解決にはつながらない。不妊去勢手術後の猫は、捕獲した場所に戻される。地域に生息する野良猫の数がすぐに減るわけではない。むしろ、野良猫に関する問題を深刻化させる可能性もある。TNRを行う際には、野良猫を馴らし、捕獲するためにえさやりが行われる。このえさやりの管理を怠れば、無秩序なえさやりと同様の問題を引き起こしかねない。

地域猫活動は、TNRと野良猫による生活環境への被害を防止する活動を合わせて行い、地域住民と飼い主のいない猫との共生を目指す。地域の合意を得ながら、活動地域内におけるえさ場・トイレを設置したり、えさ・排せつの管理や掃除、野良猫の数を減らすための新たな飼い主探しなどを行う。地域猫活動の核心は、地域住民と飼

- 
- (5) 行政による犬の処分に関しても、損失補償規定（狂犬病予防法6条10項）があるのみで、所有権に関する規定はおかれていない。これは、狂犬病予防法制定時は譲渡処分が想定されていなかったためと考えられる。なお、所有者不明の犬猫には、遺失物法の規定も適用されない（遺失物法4条3項）。家畜以外の動物であれば占有による所有権の取得もあり得るが、犬猫は「家畜以外の動物」にはあらず、占有による所有権取得も認められていない。河上正二『物権法講義』（日本評論社、2012年）252－253頁参照。
- (6) 「地域猫活動」は、1999年頃に横浜市磯子区で始まったとされている。詳しくは、黒田泰『「地域猫」のすすめ ノラ猫と上手につきあう方法』（文芸社、2005年）参照。
- (7) 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」（2010年）16頁参照。

い主のいない猫との共生であり、地域住民にとっても有益な活動が求められる<sup>(8)</sup>。

## 2. 地域猫活動と行政

### (1) 行政による支援

動物愛護管理法の2012年改正に伴い、同法5条のもとで「動物の愛護及び管理に関する施策を総合的に推進するための基本的な指針」（平成25年環境省告示第80号）（以下、「2013年基本方針」という。）が策定された。この基本方針の中で、地域猫対策は、動物による危害や迷惑問題防止に関する講ずべき施策と位置づけられており、「地域の実情を踏まえた計画づくり等への支援を含め飼い主のいない猫を生み出さないための取組を推進」するよう記述されている。

自治体の支援として確認できる手法の中で、多く見られるのが、経済的支援である。飼い主のいない猫に不妊去勢手術を行う場合の補助金・助成金や、地域猫活動の活動資金を助成する制度をおく自治体は、筆者が確認できただけでも250を超える（表1参照）。

表1 （参考）飼い主のいない猫に対する不妊去勢手術等経済的支援を行っている自治体数<sup>(9)</sup>

都道府県(47)	指定都市(20)	中核市(60)	特別区(23)	保健所政令市(5)	その他市町村(1,639)
13	10	45	14	3	168

(8) 地域猫活動と地域住民の関係については、社会学の分野において研究が存在している。詳しくは、木下征彦「地域社会における人と猫をめぐるコンフリクトの可視化に向けて——野良猫問題と地域猫活動の分析から」総合文化研究1・2・3号合併号（2019年）59頁以下参照。

(9) 環境省が公表している「猫の保護（愛護）及び管理に関する条例、規則、要綱等の概要（平成31年4月1日現在）」をもとに、筆者が確認できた自治体を追加している。全自治体を網羅的に調査したデータではなく、参考値にとどまる。ここでは、自治体が直接経済的援助を行う場合のみを数えているが、ほかにも公益財団法人と協力して不妊去勢手術の無料実施を行う自治体がある。公益財団法人どうぶつ基金「さくらねこ無料不妊手術」

（<https://www.doubutukikin.or.jp/activity/campaign/>、最終閲覧2020年8月1日）。

こうした補助金制度を設けているのは、動物愛護管理法上の権限をもつ都道府県等に限らない。一般市町村でも、150以上の自治体で補助金制度が確認できた。その過半数は独自のものであるが、千葉県のように、県が市町村に対して補助金を交付し、交付を受けた市町村が独自の基準をもとに、個人や団体へ経済的支援を行っている場合もある。一般市町村でも、野良猫問題への取組みの必要性が捉えられていると推察される。補助金以外にも、地域住民への説明や、地域猫活動主体への技術的助言、といった支援が行われている。

## (2) 地域猫活動適正化の動き

地域猫活動が全国的広がりを見せる中で、地域猫活動と無秩序なえさやりの区別がつかず、トラブル、さらには訴訟に発展する事例<sup>(10)</sup>もみられる。2020年基本指針をみると、地域猫活動に関する記述は「住宅密集地等において地域住民の十分な理解の下に飼い主のいない猫への不妊去勢の徹底や給餌若しくは排せつ物の管理等を実施する地域猫活動の在り方に関し検討を加え、適切な情報発信を行う」「所有者等のいない犬又は猫に対する後先を考えない無責任な餌やり行為が望ましくないことについての普及啓発の強化や、地域猫活動に対する理解の促進等を通じ、……」となっている。2013年基本方針と比べて、活動の推進という姿勢から、活動の適正化と住民への理解構築に重点が移ったと読み取れる。

環境省は、適正な地域猫活動の在り方を、犬猫の飼育や譲渡に関するガイドラインの中で示している<sup>(11)</sup>。自治体レベルでも、普及啓発のためのガイドラインを独自に策定している例がみられる。

行政からの支援を受ける前提として、対象となる活動に一定の条件充足を求める自治体もあらわれている。支援に条件を付して、適正な地域猫活動となるよう誘導していると整理できる。横須賀市では、「横須賀市地域猫活動支援事業実施要綱」に基づいて、地域猫活動団体の登録制度をおいている。登録の要件は、①世帯の異なる2名以上のグループを作る、②グループで餌の管理やトイレの管理を行う、③管理する猫

---

(10) 東京地立川支判平成22年5月13日判時2082号74頁。本件は、タウンハウスにおける被告の継続的な猫へのえさやり行為により、ふん尿等の被害が生じたとして、原告が損害賠償等を請求した事案である。反論の中で被告は、自らが行っていた猫へのえさやりを「地域猫活動」と主張した。

(11) 環境省・前掲注(2)50頁以下、同・前掲注(7)16頁以下参照。

の個体識別をする、④活動の内容や管理する猫の情報を町内で説明したり、回覧等を用いた周知を行う、の4点となっている。要綱に基づく任意の制度であるが、活動団体として登録すれば、動物愛護センターで不妊去勢手術を受けられる。補助金・助成金交付の前提として登録を求めることで、地域猫活動の実施について把握し、適正な活動の担保を図っている。

### 3. 京都市の事例

地域猫活動の適正化へと流れが移りつつある中、規制手法を加えた取組みも出てきている。以下、その事例として、京都市の取組みをとりあげる。

#### (1) まちねこ活動支援事業

京都市では、2010年から「京都市まちねこ活動支援事業要綱」にもとづく「まちねこ活動支援事業」を行っている。これは、地域猫活動のうち、①同一世帯ではない2名以上の活動（管理する猫が10頭以上の場合は3名以上）、②町内会等の同意、③活動地域の野良猫の状況把握、の3要件を満たす活動を「まちねこ活動」として登録し、支援する制度である。

市は、登録申請を受けると、現地調査を行う。この調査で、町内会等の合意形成の状況や、猫の適切な管理が可能かどうかを確認し、登録の認否を判断する。登録期間は3年であり、3年ごとに更新が必要となる。

市は、まちねこ活動に対して、地域における合意形成やルール作成への助言・指導、不妊去勢手術の実施等の支援を行う。不妊去勢手術については、市が無償で引き受けており、頭数の上限は設けていない。

まちねこ活動登録団体は、毎年、市に活動状況を報告しなければならない。活動にあたっては、活動地域の猫への不妊去勢手術の実施や猫の管理だけではなく、地域への説明や、活動に起因した苦情への対応、地域住民への屋内飼養の徹底の普及など、地域住民への働きかけも求められる。

登録団体となれば、地域の中で求められる役割は大きくなるが、地域猫活動を行う上で、重い負担となる不妊去勢手術についての手厚い支援は、十分な利点となるだろう。市を交えて地域住民とコミュニケーションを図れる点も、近隣住民とのトラブル

を減ずるという側面から有効である。2018年時点で、登録地域は226地域となっている<sup>(12)</sup>。

## (2) 「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」の概要と不適切給餌の禁止

「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」（以下、「京都市条例」という。）は、生活環境の保全及び人と動物の共生する社会の実現を目的として、2015年に制定された。動物愛護管理法の「人と動物の共生する社会の実現」という目的に沿いつつ、生活環境の保全を重視している点が特徴である。条例では、犬猫の多頭飼育に係る届出制（7条）、飼い犬のふん回収義務づけ（8条）、所有者等のない動物に対する不適切な給餌の禁止（9条）と大きく3つの内容が定められている。

野良猫による問題との関係で注目されるのが、所有者等のない動物に対する不適切な給餌の禁止である。この規定は「所有者等がない動物」への給餌が対象となるため、野良猫や野良犬、ハト、カラスなど様々な動物への給餌が対象に含まれる。

所有者等のない動物に給餌を行う場合には、周辺生活環境に影響を及ぼさないよう適切な方法によることが求められており（9条1項）、「適切な給餌の方法」については、市長が基準を定める（9条2項）。この基準に従わず、不適切な給餌が行われ、その結果、周辺住民の生活環境に支障が出ていると認められる場合には、市長が是正勧告を出すことができる。さらに勧告に従わなかった場合には、措置命令の発出が可能となる（10条1項、2項）。命令に反した場合、50,000円以下の過料が科される（14条）。罰則による義務履行確保までを規定した規制手法が制度化されたものである。

京都市は、9条2項にもとづいて、「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例第9条2項の規定に基づく適切な給餌の方法に関して市民等が遵守すべき基準」<sup>(13)</sup>（以下、「遵守基準」という。）を定めている。具体的には、周辺住民の生活環境への配慮、給餌者の体制、給餌場所、給餌を行う時間帯、清潔の保持、給餌を行う猫等の項目について基準が設定されている。

---

(12) 京都市「まちねこ活動のこれまでの実績」

(<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000189/189400/zisseki.pdf>、最終閲覧2020年8月1日)。

(13) 全文が京都市ホームページに掲載されている。

(<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000181/181226/kijyun.pdf>、最終閲覧2020年8月1日)。



### (3) 条例制定の経緯

京都市条例制定のきっかけとなったのは、犬猫によるふん尿被害対策である。動物愛護管理法の2012年改正を受けて、京都市は京都府と共同で「京都動物愛護センター」の設置や、当時日本初となる「動物愛護憲章」の策定など、動物愛護推進活動を進めていた。

同時期、京都市では、犬猫によるふん尿被害が問題となり、市議会からも対策が求められていた<sup>(14)</sup>。動物愛護管理法の目的である「人と動物の共生」に向けては、動物愛護の推進だけではなく、動物を起因とした迷惑防止対策も行う必要があるとの考えから、2013年12月に、庁内の関連部局を横断した、「犬猫等ふん尿被害対策検討プロジェクトチーム」が設置された。プロジェクトチームによる検討の中で、実効性のある取組みのためには、条例制定が必要という見解に至った。

条例を制定するにあたり、犬猫等のふん尿被害にとどまらず、動物を起因とした迷惑行為全般を対象とした、具体的規制措置の設置が提案された<sup>(15)</sup>。これに伴い、ふん尿被害や生活環境に悪影響を及ぼす不適切な野良猫等の動物へのえさやりも、規制対象に含まれた<sup>(16)</sup>。

### (4) 京都市条例と地域猫活動の関係

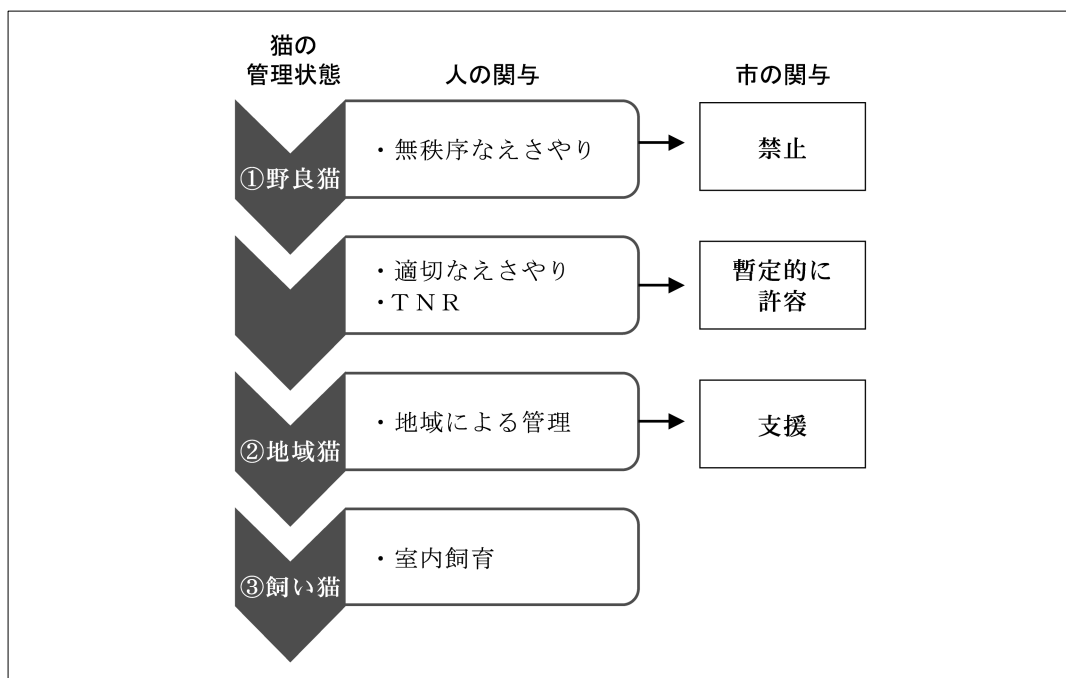
京都市が考える猫の管理状態と人の関与の関係と、市の関与について整理すると以下のようなになる(図1)。

(14) 議会において、プロジェクトチームの設置が提言されている。京都市議会2013年3月1日(第4回予算特別委員会第2分科会) [吉田孝雄議員発言] 参照。

(15) 条例の対象を、動物を起因とした迷惑行為全般に広げるという提案は議会からもなされている。京都市議会2014年9月29日(第2回定例会) [田中明秀議員発言] 参照。

(16) 2015年3月15日開催京都市動物による迷惑等の防止に関する条例市民説明会配布資料(非売品)参照。条例制定の詳しい経緯については、藤島光雄「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例(上):動物愛護と餌やり禁止」自治実務セミナー640号(2015年)60頁以下参照。

図1 京都市が考える猫管理の望ましい方向性と市の関与



[出典：京都市提供資料を参考に筆者が作成]

①から③に向かうにしたがって、望ましい方向に進んでいくと考えられている。最も望ましい状態は飼い猫（③）であるが、現時点で存在しているすべての野良猫に飼い主を見つけることは不可能である。そこで、飼い主がいない場合には、「地域猫」として地域で管理し、生活環境への問題等が発生しない状態を目指す。

京都市条例が制定されるまでの同市の取組みは、地域猫を増やすための支援策である、まちねこ活動支援制度のみであった。京都市条例における不適切な給餌禁止条項が制定されたことで、野良猫を増やす行為に対する規制が加わり、野良猫の増加抑制が図られている。

さらに京都市では、京都市条例制定に合わせて、まちねこ活動登録のグループ最低人数要件を3名から2名に緩和した。条例制定と合わせてまちねこ活動事業の活用を促進し、野良猫を地域猫に移行させていくのが狙いである。

まちねこ活動の登録は、あくまでも任意である。市からの支援を不要と考えてまちねこ活動の登録をしなかったり、要件を満たさず登録していないものの適切な地域猫

活動が行われている場合もある。不適切な給餌禁止条項の制定の結果、適切な活動であるにも関わらず、まちねこ活動という市からの“お墨付き”がないことで、住民からの誤解を招いてトラブルに発展するという可能性が考えられた。そこで、まちねこ活動として登録されていない場合でも、当該地域で行われている猫へのえさやりが遵守基準に則った適切なものであると示すためにつくられたのが、「野良猫への給餌に係る届出掲示制度」である。

野良猫への給餌に係る届出掲示制度は、「京都市野良猫への給餌に係る届出掲示制度実施要綱」にもとづいて実施されている。遵守基準に従い、野良猫への給餌を行っている者が届出をすれば、「届出済票」が交付される。届出は任意だが、届出済票を掲示することで、当該地域で行われているえさやりは、条例に反していないと示すことができる。

届出制度とまちねこ活動の大きな違いは、町内会等の同意を必要としていない点である。地域猫活動において、地域の理解を得ることは重要な要素であり、本来はまちねこ活動登録要件に沿った活動が望まれる。本制度は、まちねこ活動に移行するまでの暫定的措置という位置づけである。

## (5) 京都市条例の効果

京都市条例制定の翌年3月の報告<sup>(17)</sup>では、野良猫への給餌に対して243地域から苦情が寄せられた。うち171地域で現地調査を行い、給餌者が判明した137地域で指導を実施している。指導実施地域の約4分の1に当たる33地域では、不適切な給餌の停廃、給餌方法の是正といった改善がみられたという。苦情件数は、条例制定後のほうが増加傾向にある。この要因として、条例の周知によって住民の問題意識が高まり、黙認されていた問題が顕在化したと考えられる。

不適切な給餌行為を遵守基準で示したことについて、市は、「給餌方法については是正すべき点を具体的に示すことができ、これまでより指導がしやすくなっている」と

---

(17) 京都市教育福祉委員会（2016年3月17日）報告資料「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例に基づく取組について」

（<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000195/195760/houkoku.pdf>、最終閲覧2020年8月1日）。

評価している<sup>(18)</sup>。遵守基準をよりわかりやすい言葉で示した文書<sup>(19)</sup>が作成されており、指導の際に活用されている。

まちねこ活動との関係では、登録の増加がみられた。まちねこ活動の登録地域数は、条例制定前後ともに、毎年約20～25件程度増加しているが、条例制定年の2015年は、40地域以上が新たに登録されている<sup>(20)</sup>。

#### 4. 地域猫活動と規制的手法

京都市では、餌やりへの規制的手法を導入した京都市条例の制定により、まちねこ活動の登録数の増加がみられた。規制手法の導入は、地域猫活動を適正な活動に誘導するうえで、一定の効果があつたと考えられる。地域が抱える問題の程度によるが、他の政策と組み合わせた規制手法の導入は、行政が求める「地域のため」の地域猫活動の促進に、一定の効果が期待できるというのが筆者の見解である。

ただし、野良猫を対象とする規制手法の導入には、注意も必要である。2000年代以降、野良猫に限らず、野生動物を含む動物へのえさやりを規制する条例の制定が複数確認できる<sup>(21)</sup>。京都市条例以前に制定された条例も多い。野生動物やカラスへのえさやりを対象とした条例制定には、際立った大きな反響はみられていない。

しかし、京都市条例による不適切な給餌の禁止は、大きな反響を呼んだ。条例案に寄せられたパブリックコメントは約3,000件ののぼり、その9割以上は、野良猫へのえさやりに関するものであつた。全意見の半数が京都市外から寄せられており、全国的な反響であつた。

和歌山県でも、2017年の「和歌山県動物の愛護及び管理に関する条例」改正で、地域猫活動の支援と合わせて、不適切なえさやりの禁止規定が追加されている。このときも、919件のパブリックコメントが寄せられた。反対意見の多くは、えさやり行為が全面禁止

---

(18) 京都市・前掲注(17)資料参照。

(19) 京都市「野良猫へ餌を与える方に守っていただきたいマナーについて」

(<https://www.city.kyoto.lg.jp/hokenfukushi/cmsfiles/contents/0000181/181226/kijyun2.pdf>、最終閲覧2020年8月1日)。

(20) 京都市・前掲注(12)資料参照。

(21) えさやり規制条例一覧は、畠山武道監修『野生動物の餌付け問題』（地人書館、2016年）308－310頁参照。

されるという誤った認識に基づいている。

京都市に先立ち、2008年には、東京都荒川区が、「荒川区良好な生活環境の確保に関する条例」の中でえさやりへの規制を定めた。同条例5条では、猫を含む、自ら所有または占有しない動物への給餌によって、生活環境への被害等を発生させてはならないと規定した。この時も、新聞報道の影響などにより、区内外から多くのコメントが寄せられたという<sup>(22)</sup>。

野良猫に関して規制手法を導入しようとした場合に限って、こうした反応が見られるのは、マナーの問題について法的強制力を働かせることへの疑問や、動物愛護の「愛護」という語感が情愛や価値観に関連づく背景があるという意見がある。規制手法の導入にあたっては、実効性確保だけでなく、既存の地域猫活動者や動物愛護団体等の理解を得なければ、施策の推進は難しい。政策手法に対する合意形成と協力を要するため、きめ細やかな説明やPRの必要性が指摘されている<sup>(23)</sup>。

## 5. 地域猫活動と猫の所有権

地域猫活動は、野良猫問題の特効的な解決策とはいえないが、生活環境等への被害防止と動物愛護の要請を満たす、現状とり得る数少ない選択肢であろう。重要なのは、地域猫活動が単なる猫を愛でる個人的な活動ではなく、地域のための活動となるように機能させることである。

地域猫活動を適正かつ地域に有益な活動として行うためには、地域猫を管理できる頭数にとどめておく必要がある。繁殖や他地域からの野良猫の流入を防ぐとともに、地域猫を飼い猫にしていく活動は欠かせないだろう。

このとき、市民を活動主体とする地域猫活動にも、行政による猫の捕獲、引取りと同様に所有権の問題がある点を指摘しておかなければならない。地域猫活動でも、所有者のいる猫に対して、所有者の了解を得ずに不妊去勢手術をしてしまったり、第三者に譲渡してしまうという問題が発生する危険性は存在している。行政が所有者不明の猫の引取りを拒否して、地域猫活動を推進するというのは、仮に行政が猫を引き取っていれば行政が負う

---

(22) 藤島光雄「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例（下）：動物愛護と餌やり禁止」自治実務セミナー642号（2015年）56頁以下・58頁参照。

(23) 藤島・前掲注(22)59頁参照。

リスクを、地域猫活動を行う市民に肩代わりさせているともいえる。法律関係の整備は、早急に検討する必要があるだろう。

所有者の有無の判別については、自治体でもとり得る手段があるように思われる。たとえば、かつて杉並区では、区内の飼い猫の実態把握、飼い猫の逸走防止、飼い主責任の自覚を促すこと等を目的とした、条例による飼い猫の登録制導入が検討された<sup>(24)</sup>。飼い猫の登録制は、所有者の存在を明確にするための手段として一考の余地がある。

所有者がいない推定を強める方法も考え得る。狂犬病予防法の犬の公示に準ずる制度や、不妊去勢手術や第三者への譲渡を行いたい猫に首輪や書面を装着し、所有者の有無の反応をみる方法が考えられる<sup>(25)</sup>。

本質的な問題である所有権に関しては、全国的に一律の対応が必要である。この点に関しては、法律による決定がなされるべきである<sup>(26)</sup>。ここでは、参考となる枠組みとして、「自転車の安全利用の促進及び自転車等の駐車対策の総合的推進に関する法律」（以下、「自転車法」という。）を紹介する。

自転車法6条は、放置自転車等の撤去・処分について定めている。放置自転車を撤去した場合には、保管の上、公示しなければならないとしている。公示の日から「相当の期間」が経過しても自転車の返還ができない場合には、売却して金銭に換えて保管することを認め、購入者がいない場合には廃棄等の処分を可能としている。公示の日から6か月を経過しても当該自転車（またはその売却代金）を返還できない場合には、その所有権は市町村に帰属する。保管や公示の方法は条例で定めるとしており、具体的運用にあたっては法律実施条例の制定が必要である。

---

(24) 杉並区動物との共生具体化検討委員会「杉並区動物との共生プランへの提言（最終報告）」（2007年7月）

([https://www.city.suginami.tokyo.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/013/634/kyoseiplan\\_fnl\\_report.pdf](https://www.city.suginami.tokyo.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/013/634/kyoseiplan_fnl_report.pdf)、最終閲覧2020年8月1日）。この試みは、条例案を提示する以前の段階で、区内外から「登録されていない猫を駆除するのではないか」というような誤解を含んだ反対意見が寄せられた結果、時期尚早と判断された。えさやり規制と同様の反応が起こったと思われる。

東京都小笠原村の「小笠原村飼いネコ適正飼養条例」や、長崎県対馬市の「対馬市ネコ適正飼養条例」のように、希少種保護及び生活環境被害防止の目的で条例を制定し、猫の登録制をおいている例もある。

(25) 野良猫に装着した手紙のやり取りによって、所有者の有無を確認した例がある。渡辺陽「やせてケガをした猫に首輪 手紙をつけて離すと、返事が届いた」sippo2020年6月17日 (<https://sippo.asahi.com/article/13464599>、最終閲覧2020年8月1日)

(26) 高田敏「条例論」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法体系（8）地方自治』（有斐閣、1984年）183頁参照。

放置自転車等の撤去から売却までの期間については、返還の実績や所有者等の確認に要する時間などを考慮して制定する必要があることを理由に、「相当の期間」と定められた。これにより、各自治体の状況に合わせた効率的な行政運営を可能としている。その一方で、売却代金は、6か月間は所有権が市町村に帰属せず、保管を義務付けている。この規定で、財産権の保護を図っていると考えられる<sup>(27)</sup>。

放置自転車対策は、もともとは各自治体で条例に基づいて行われていた。しかし、条例制定権の限界等の問題から十分な対応ができず、法律制定に至った経緯がある<sup>(28)</sup>。放置自転車の問題状況は自治体によって異なっているため、自転車法は、自転車の保管や公示の方法、保管の期間などの具体的な制度設計を条例に委ねている。

野良猫の問題も、猫の生息数や、人口密度、自治体の猫の保管能力など、自治体によって状況が大きく異なる。自転車法の例を参考にして、法律で具体的な内容を定めるのではなく、条例制定事項として自治体にゆだねるべきであろう。地域性に応じた自治体の制度設計を可能とする、枠組みの法律の制定が求められる。

(みのわ さくら 宮崎大学地域資源創成学部講師)

キーワード：地域猫活動／野良猫問題／動物愛護管理法／政策法務

---

(27) 阿部泰隆「いわゆる自転車法の改正（2）—— 放置自転車等対策の立法過程と政策法学的研究」自治研究70巻11号（1994年）3頁以下・12—13頁参照。

(28) 阿部泰隆「いわゆる自転車法の改正（1）—— 放置自転車等対策の立法過程と政策法学的研究」自治研究70巻10号（1994年）3頁以下・4頁参照。