

# 動物取扱業規制の実施過程に関する考察

箕輪 さくら

## 第1章 規制の実施過程調査

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」により、行政政策の評価には、「必要性」「有効性」「効率性」の視点が求められている。行政機関は、これらの視点にもとづいて政策を評価し、PDCAサイクルによるマネジメントを行わなければならない<sup>(1)</sup>。

政策の一端を担う法規制にも、「必要性」「有効性」「効率性」といった視点は必要である。法規制に、刑事手続など厳格な手法を導入すると、執行にあたっては種々の負担が増加する<sup>(2)</sup>。縮小社会と称される時代において、行政資源が圧縮されていくことはあっても、潤沢になっていく可能性は極めて低い。効率的な行政運営は待ったなしであり、この点を十分に認識した、規制制度および運用のより一層の合理化が不可欠である。

規制の合理化を検討するためには、法規制が実社会でどのように運用され、機能しているか、という規制執行過程への理解が欠かせない。しかし、日本における規制執行過程の研究は盛んとは言えない状況にある<sup>(3)</sup>。

本稿の執筆にあたっては、「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。）にもとづく第一種動物取扱業規制を題材に、実施過程を調査した。調査

---

(1) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ 行政法総論 [第7版]』（有斐閣、2020年）70-72頁参照。

(2) 19世紀アメリカにおいては、多くの刑罰法規の新設により、刑事司法への過重負担や刑罰の効果についての疑念が高まるという問題が現れた。井上正仁「犯罪の非刑罰的処理——「ディヴァージョン」の観念を手懸りにして——」『岩波講座 基本法学8 紛争』（岩波書店、1983年）395頁以下・397-403頁参照。命令・統制手法の効果については、意義の一方で、法執行コストを含めて複数の問題点が指摘されている。曾和俊文「アメリカにおける環境規制の新動向」アメリカ法1号（2002年）14頁以下・18頁参照。

(3) 日本における規制執行過程に関する先行研究として、北村喜宣『行政執行過程と自治体』（日本評論社、1997年）、平田彩子『行政法の実施過程——環境規制の動態と理論——』（木鐸社、2009年）、平田彩子『自治体現場の法適用——あいまいな法はいかに実施されるか』（東京大学出版会、2017年）等がある。

を踏まえて、どういった要因が規制執行過程に影響を及ぼすのかを探るものである。

次章では、根拠法である動物愛護管理法の概要と、動物取扱業の改正に伴う変遷を概観する。第3章では、2012年改正法に関する行政処分の実績と、これに対する立法者の評価、2019年法改正による対応を確認する。第4章では、自治体職員へのインタビュー調査をもとに、動物取扱業者の執行スタイルに影響する要因について考察する。最後に第5章で、今後の研究課題について触れる。

## 第2章 動物愛護管理法の概要と動物取扱業規制

### 1. 動物愛護管理法の概要

動物愛護管理法は、前身となる「動物の保護及び管理に関する法律」を全面改正して1999年に成立した。1999年の制定以降、すべての改正法には、施行後5年を目途に検討を行う旨の定めが附則におかれており、現実には、2007年、2012年、2019年と、これまでに3回の改正が行われている。1999年から改正法まで、全て議員立法である。

法の目的は、①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（愛護目的）、②動物による人の生命、身体等への問題発生を防止する（管理目的）、を達成し、究極的には「人と動物の共生する社会の実現を図る」とされている。なお、2012年法改正で法目的に「人と動物の共生する社会」との文言が加わったことで、人間のためだけの法律から、「人間と動物のための法律になったという解釈が可能になった」<sup>(4)</sup>との理解が示されている。動物それ自体の利益を保護する法律ではない、という点は強調しておくべきであろう。

現行の動物愛護管理法は、全99か条から成る。対象となる動物は定義されていないが、人との関わりがあるものが想定されており、純粋な野生状態の動物は含まれないと解されている<sup>(5)</sup>。

法律の内容は、多岐にわたる。例として、環境大臣の基本指針策定及び都道府県の動物愛護管理推進計画策定義務（5～6条）や、都道府県等の犬猫引取り義務（35条）、

---

(4) 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年）11頁参照。

(5) 動物愛護管理法令研究会『改訂版 動物愛護管理業務必携』（大成出版社、2016年）6頁参照。

犬・猫のマイクロチップ装着及び登録に関する規定（39条の2～39条の26）、愛護動物殺傷罪（44条1項）、愛護動物虐待罪（44条2項）、愛護動物遺棄罪（44条3項）が規定されている。主要な規制としては、第一種・第二種動物取扱業規制（10条～24条の2）、特定動物の飼養許可制（25条の2～34条）、という2つの大きな枠組みが含まれている。

## 2. 動物取扱業規制の変遷

動物取扱業規制は、3回の改正でいずれも手が加えられている。改正ごとの変更点を確認する。

### （1）動物取扱業の届出制創設（1999年法）

1990年代に入り、バブル経済の余波や核家族化を背景としたペットブームが到来する。ペットブームの高まりとともに、悪質なペット販売業者等が増加し、社会問題化した<sup>(6)</sup>。これを受けて、動物取扱業への規制を求める声上がり、同業に関して届出制が創設された（1999年法8条以下）。

届出の対象となるのは、「動物取扱業」を営む業者のうち、動物の飼養施設を設置する者に限られる。「動物取扱業」は、動物を販売、保管、貸出し、訓練、展示、その他政令で定める業を行うものを指す。ここでいう「動物」は、哺乳類、鳥類、爬虫類を意味し、いわゆる、畜産動物や実験動物は除外される。届出は、飼養施設を設置する事業所ごとに都道府県又は指定都市（以下、「都道府県等」という。）に行うとされ、届出をせずに業を行った場合には、20万円以下の罰金が科せられる（1999年法29条）。

届出事項は、①氏名又は名称及び住所並びに法人にあっては代表者の氏名、②飼養施設を設置する事業所の名称及び所在地、③主として取り扱う動物の種類及び数、④飼養施設の構造及び規模、⑤飼養施設の管理の方法、⑥その他環境省令で定める事項、の6点である。

動物取扱業者には、動物の健康・安全を保持するために、飼養施設の構造、取り扱う動物の管理方法などについて、環境省で定める基準を遵守する義務（以下、「基準遵守義務」という。）が課せられている（1999年法11条1項）。基準が遵守されてい

---

(6) 打越綾子『日本の動物政策』（ナカニシヤ出版、2016年）20-24頁参照。

ない場合、都道府県知事等は、期限を定めて改善勧告を出すことができ、期限内に勧告内容の改善が認められない場合は、命令を発することができる（1999年法12条）。命令違反に対しては30万円以下の罰金が設定されている（1999年法28条）。

動物取扱業者が遵守すべき基準については、必要があると認められるときは、環境省令に代えて条例で自治体が制定できるとしている（1999年法11条2項）。基準だけでなく、規制措置そのものについても、法律に規定されている措置に代えて条例で特別の規制措置を定める規定をおいている（1999年法14条）。全国統一の規制枠組みをおくのではなく、国に先立って動物取扱業者への登録制を条例で定めていた東京都のように、自治体の実情に合わせた取組みを認める意図があったとみられる<sup>(7)</sup>。

1999年法には、参議院で附帯決議がついている。動物取扱業規制に関連するのは、次の3点である。

- ・ 動物取扱業者の届出制については、その実施状況を調査し、問題の発生の有無等によりその有効性を評価するとともに、東京都の登録制の条例制定など先進的な取組を踏まえ、優良業者の育成、消費者保護等の観点も加味した登録制などの措置について、実施可能性も含め検討を行うこと。
- ・ 規制対象となる取扱業の範囲についても、問題発生の状況や、東京都などにおける条例の見直しの状況などを踏まえ、検討を行うこと。
- ・ 規制に営業（業務）停止に係る命令等の措置を加えることについては、問題発生の実態等を踏まえ、その必要性や有効性を含め検討を行うこと。

附帯決議からは、東京都条例が制度設計に影響を与えていたと推察される。登録制の導入の観点として「消費者保護」といった法目的を超えた内容が上がっていた点から、登録制の目的や制度設計についてとまらせず、届出制に落ち着いたのだろう。この時点では、「優良業者の育成」という観点が含まれている。

---

(7) 1999年は地方分権一括法が成立するなど、地方分権改革が盛んに議論されていた時代であったため、その影響と考えられる。

## (2) 届出制から登録制へ（2005年法）

### ① 改正の概要

2005年の法改正により、動物取扱業は届出制から登録制へと規制強化された。背景として、動物取扱業者への社会的な批判の高まりや、インターネット販売等新たな業態への対応が上げられている。届出制の仕組みの中では、その内容を審査する規定がなく、悪質業者に対して勧告・命令以上の措置がとれない点が問題視された<sup>(8)</sup>。

登録制の対象となる「動物取扱業」については、範囲が拡大された。以前は飼養施設を持つ業者に限定されていたが、飼養施設の有無は要件から削除された。これに伴い、届出の対象とならなかった、飼養施設を持たないインターネット等による販売業者やペットシッター等も規制対象に含まれた。「業として」の解釈は、「社会性を持って、一定以上の頻度又は取扱量で、事業者の営利を目的として動物の取り扱いを行うもの」<sup>(9)</sup>となり、従来の反復継続性<sup>(10)</sup>から営利性が求められる解釈変更が示された。「動物取扱業」の定義自体にも、販売の取次ぎ・代理が追加されるなど対象の拡大がみられた。

登録制の要件として、動物取扱業者は事業所ごとに「動物取扱責任者」をおくことが義務付けられた。その目的は、業務を適正に実施するためである（2005年法22条1項）。動物取扱責任者には、動物取扱責任者研修の受講が義務付けられている（2005年法22条3項）。動物取扱責任者研修は、都道府県等が開催し、年1回3時間以上の受講が求められる（施行規則平成18年1月20日号外環境省令第1号10条3項）。登録は、行政手続法にいう「申請に対する処分」である。そのため、同法5条1項にもとづき、都道府県知事等には審査基準の策定が義務付けられている。審査基準について、環境省によるガイドライン等の作成は行われていない。

業者への基準遵守の義務付けや、これに伴う改善勧告・命令に関する規定、命令違反に対する罰金などの仕組みは1999年法から変更がない（2005年法21条、23条、46条）。登録制となったことで、登録拒否（2005年法12条）や登録取消し・業務停止命令に関する権限が都道府県等に与えられた（2005年法19条）。

(8) 金子光宏「動物の愛護及び管理に関する法律の一部を改正する法律」法令解説資料総覧285号（2005年）71頁以下・74頁参照。

(9) 平成18年3月10日環自総発第060310001号「動物の愛護及び管理に関する法律の一部を改正する法律等の施行について（通知）」参照。

(10) 平成12年12月17日総管第539号「動物取扱業者にかかる飼養施設の構造及び動物の管理の方法等に関する基準の解説について」参照。

## ② 登録制の法的性質

登録制の法的性質は、改正法の解説において、「許可制に近いものとなっている」<sup>(11)</sup>、「限りなく許可制に近い規定」<sup>(12)</sup>とされていた。しかし、中央環境審議会動物愛護部会の下に設置されていた「動物愛護管理のあり方検討小委員会」では、法学者を中心に講学上の「許可」にあたるとの見解が確認されている<sup>(13)</sup>。

講学上の分類としての、「許可」と「登録」については、論者によって多少の理論の差異がみられる。「許可」は、個人の権利を公益の観点から一般的に禁止とし、申請にもとづいて、一定の要件を満たす場合に一般的禁止を個別的に解除する行為と説明される<sup>(14)</sup>。一方、「登録」については、大きく2つの理解がみられる。

第1は、伝統的には公証行為とされ、行政庁には登録についての裁量がないとする考えである<sup>(15)</sup>。行政に拒否の裁量の余地がほとんどない、すなわち、許可制ほど厳格な審査が求められない（しかし、それなしには行為を実施できない）ため、「軽易な許可制」<sup>(16)</sup>、「届出制と許可制の中間に位置する業務監督システム」<sup>(17)</sup>と説明される場合もある。

第2は、「許可」を表す一用語としての理解である。許可の中でも、比較的機械的な審査によって、一般的禁止を解除する行為には「登録」という用語が用いられるとの見解が示されている<sup>(18)</sup>。いずれの場合も、登録は許可と比較して行政の裁量が少ないとの理解が示されているが、金融商品取引法の登録（金融商品取引法29条の4）のように、詳細な審査による強い行政介入が予定されている場合もある。

---

(11) 金子光宏「ペット販売業者等に対する登録制の導入 — 命ある動物の適正な取扱いのために」時の法令1749号（2005年）6頁以下・9-10頁参照。

(12) 中央環境審議会動物愛護部会（第25回）議事録（2010年6月16日）における事務局発言。

(13) 環境省動物愛護管理のあり方検討小委員会（13回）議事録（2011年3月2日）における磯部力委員、青木人志委員、打越綾子委員発言、環境省動物愛護管理のあり方検討小委員会「動物愛護管理のあり方検討報告書」（2011年12月）7頁参照。

(14) 宇賀・前掲注(1)95頁、櫻井敬子＝橋本博之『行政法〔第6版〕』（弘文堂、2019年）81頁参照。

(15) 櫻井＝橋本・前掲注(14)81頁、大浜啓吉『行政法総論〔第四版〕』（岩波書店、2019年）254-255頁、芝池義一『行政法総論講義〔第4版補訂版〕』（有斐閣、2007年）139頁、原田尚彦『行政法要論〔全訂第七版補訂二版〕』（学陽書房、2012年）175頁参照。

(16) 芝池・前掲注(15)139頁参照。

(17) 原田・前掲注(15)175頁参照。

(18) 宇賀・前掲注(1)95頁、阿部泰隆『行政の法システム（上）〔新版〕』（有斐閣、1997年）78-79頁参照。

このように、使い分けには厳格な区別がなく、ある程度の傾向にとどまっている<sup>(19)</sup>。

具体的に、2005年改正で導入された動物取扱業の登録制度をみってみる。登録に係る基準は、設備面のみの基準にとどまらず、事業の実施方法が遵守基準に適合した状態で営業できるかについても規定されている（動物愛護法施行規則平成18年6月20日3条1項2号、8条1～7号）。行政の裁量が認められる範囲は比較的広く、「登録」という用語は使われているものの、講学上は「許可」にあたると思われる。制定時の解説は「登録」という用語に重きをおいていたようだが、規制の具体的な内容を考慮していなかった点で不正確であり、誤解を招くものであったと言わざるをえない。2005年改正は、動物取扱業規制が届出から許可に変わるという、法的な転換点であった。

### (3) 営利・非営利の分離と犬猫等販売業への特例（2012年法）

2012年改正では、大きく2つの内容の変更があった。第1に、動物取扱業者が営利・非営利目的に分離された。営利目的の動物取扱業者は「第一種動物取扱業」とし、引き続き登録制の対象となる。他方、新設された「第二種動物取扱業」には、これまでは規制対象とされていなかった、飼養施設をもつ非営利目的の動物愛護団体等が該当する。第二種動物取扱業者は、飼養施設を設置する場所ごとに都道府県知事等への届出が求められる。（第二種動物取扱業規制の実施過程については、本稿の対象外とする。）

なお、本改正に伴い、動物取扱業に関する解釈が変更された。第一種動物取扱業者にあたる「動物の取扱業を営もうとする者」とは、「社会性を持って、一定以上の頻度又は取扱量で、事業者の営利を目的として営もうとする者」とされている<sup>(20)</sup>。

第2に、「犬猫等販売業」への特例が創設された。第一種動物取扱業の「販売」を行う者のうち、犬猫等の販売を行う者は、「犬猫等販売業」とみなされる。犬猫等販売業者には、第一種動物取扱業規制に加え、犬猫等健康安全計画の策定・遵守（2012年法10条3項、22条の2）等の追加義務が課される。

2012年法には、参議院環境委員会で附帯決議がついている。動物取扱業規制については、次の2点である。

---

(19) 宇賀・前掲注(1)95頁参照。

(20) 平成25年5月10日環自総発第1305101号「動物の愛護及び管理に関する法律の一部を改正する法律の施行について」参照。

- ・ 動物取扱業者による不適正な飼養・保管及び販売が後を絶たない現状に鑑み、動物取扱業者に対する立入検査を積極的に行い、必要があれば勧告、改善命令、措置命令及び取消し等の行政処分並びに刑事告発も適切に行うよう、関係地方自治体を指導すること<sup>(21)</sup>。
- ・ 第二種動物取扱業の導入に当たっては、不適正飼養が疑われる一部の動物愛護団体の施設への立入検査等を着実に行う一方で、犬猫の殺処分頭数の減少に寄与している多くの動物愛護団体の活動に影響を及ぼさないよう配慮すること。また、地方自治体の判断で動物愛護団体を届出の対象外とする場合には、団体によって不公平な取扱いとならないよう明確な基準等を基に審査を行い、客観性を十分に担保することを地方自治体に徹底させること。

法律の運用について、立入検査の積極的実施、さらには行政処分や刑事告発を促す内容が含まれている。

#### (4) 営利目的業者への規制強化と実効性確保の要請（2019年法）

2019年改正でも、動物取扱業者への規制強化の流れは続いている。改正点は複数あるが、本稿の目的に即して重要なのは、①遵守基準の具体化、②勧告不遵守に対する公表制度の創設、③廃業後の監督権限、の3点である。

①は、これまで定性的な書きぶりであった遵守基準を、対象を犬猫等販売業者に関する遵守基準に限定し、「できる限り具体的なものでなければならない」（2019年法21条3項）とするものである。詳しくは、次章で述べる。

②は、改善勧告不遵守に対する新たな措置として、公表の仕組みが加えられた（2019年法23条3項）。法は「勧告を受けた者が……期限内にこれに従わなかったときは、その旨を公表することができる」と定めているだけであり、規則でも詳細についての規定はない。実際に公表を行うには、条例等で手続や方法、公表する内容の範囲などを定めておく必要があるだろう。

③は、動物取扱業者として登録があるうちは行政の監督権限があるが、登録取消処

---

(21) 動物愛護管理法に規定される事務は、法定受託事務ではなく、自治事務である（地方自治法1条の2、2条12～13項）。法律の運用でも、地方自治体の自主性、自律性が認められる。現代の地方自治法感覚では、「指導すること」という文言には違和感を覚える。機関委任事務時代の感覚が残存していると考えられる。



分によって動物取扱業者としての地位を失った場合、行政の監督権限が失われるという問題に対応した改正である。特に販売業者や繁殖業者、いわゆる老犬・老猫ホーム等、生体を保管・管理している業者は、業としての地位を失っても、複数の生体が残る可能性が高い。こうした業者の手元に残る動物たちの管理状態の悪化を防ぐため、登録取消処分を行わずに、監督権限がある状態で行政指導を続けるという方法がとられていた。この問題への対応として、登録取消処分等で業としての地位を失ってからも2年間は、動物の不適正飼養による動物の健康・安全被害や周辺的生活環境に保全上の支障が生じることを防ぐための勧告・命令や、状況を確認するための立入検査権限を都道府県知事等に与えている（2019年法24条の2）。

### 第3章 行政処分の状況と法改正による対応

#### 1. 顕著なインフォーマル志向：2013～2018年の行政処分の状況

次に、第一種動物取扱業の運用状況をみていく。2019年改正については、施行から間がなく<sup>(22)</sup>執行実績が不十分であるため、2012年法の運用期間にあたる2013～2018年の6年間について行政処分の状況を参照する。

環境省が毎年公表している「動物愛護管理行政事務提要」<sup>(23)</sup>によると、2013～2018年度における第一種動物取扱業者への改善勧告は110件、措置命令は7件であった。単純な計算では、改善勧告のうち措置命令に至ったケースは6%である。業務停止命令（19条）は2件、登録取消命令は1件にとどまる（表1参照。）。

改善勧告110件のうち、85件は動物取扱責任者研修未受講を理由としたものであった<sup>(24)</sup>。

---

(22) 2019年改正法は段階的に施行されている。新規登録業者に対しては2021年6月1日、既存業者に対しては2022年6月1日施行となっている。

(23) 環境省動物愛護管理行政事務提要

（[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/statistics/gyosei-jimu.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/statistics/gyosei-jimu.html)、2022年7月10日最終閲覧）。

(24) 筆者調べ。書類保存期限の超過や担当者の異動によって、法令違反事由が判明しなかったものもあるため、数値には若干の誤差が含まれる。

表 1 第一種動物取扱業規制法定行政処分件数集計（2013～2018年度）

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
改善勧告	38	7	4	18	12	27
措置命令	2	2	1	0	1	1
業務停止	0	0	1	0	1	0
登録取消し	0	0	0	0	1	0

[出典：環境省公表のデータをもとに筆者作成]

これは、6年間の勧告数全体のおよそ8割にのぼる。相対的に、動物の飼育管理に関する基準違反を理由とした勧告・命令は少ないという傾向がわかる。

環境省が115自治体を対象に行ったアンケート調査によれば、2016年度の1年間に立入検査を受けた施設は25,053件あり、立入検査の際に指導を行った施設は4,899件となっている<sup>(25)</sup>。つまり、行政処分の件数が少ないからといって、違反事例が少ないというわけではない。以上のことから、特に動物の飼育管理に関する基準違反に対しては、行政指導が選択される傾向にあるといえる。

このような、公式的措置の使用が回避され、主に行政指導などの非公式的措置が利用される執行スタイルは「インフォーマル志向」と呼ばれている<sup>(26)</sup>。この傾向は、第一種動物取扱業規制に限らず、日本の規制執行活動における行政の性格として、広く観察されている<sup>(27)</sup>。

## 2. 2019年改正による対応

### (1) 遵守基準の具体化

2012年法改正時の附帯決議等からもわかるように、立法者は行政処分や刑事告発といった強制力の強い手段の活用を望んでいた。これに対し、自治体職員側からは、「飼養管理基準等について具体的な基準を検討するといった対応をして欲しい。」  
「具体的かつ客観的な数値基準がなければ、十分な指導ができない。」といった、定

(25) 環境省中央環境審議会動物愛護部会第46回 資料2「地方自治体による動物愛護管理法の施行状況調査について」16頁参照。

(26) 北村・前掲注(3)237-239頁参照。対をなす「フォーマル志向」は、違反に対して行政処分や告発が多用される状況である。

(27) 北村・前掲注(3)244-245頁参照。

性的な基準の具体化を求める声が上がった<sup>(28)</sup>。

結果として、2019年法改正では、第一種動物取扱業者の遵守基準について、対象を犬猫等販売業者に係る基準7項目に限定して、「できる限り具体的なものでなければならない」（2019年法21条2項、3項）との条文が追加され、これまでは定性的な表現であった基準を、できる限り数値や状況等を示すことが求められた。前述の自治体職員の意見に焦点があたり、採用されたといえる。

2019年改正にあたっては、「動物取扱業者による不適正な飼養・保管が後を絶たない現状に鑑み、地方自治体が、動物取扱業者に対する立入検査を積極的に行い、必要に応じ勧告、命令及び登録取消し等の行政処分並びに刑事告発も適切に行うよう、規制の実効性を担保するための必要な措置を講ずること」との附帯決議がついている。ここから、立法者が「規制の実効性」は行政処分や刑事告発といったフォーマルな行政権限の行使により担保される、と考えていることがわかる。

## (2) 基準策定をめぐる動き

2019年法21条3項に対応するための基準策定は、環境省が設置した「動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会」<sup>(29)</sup>（以下、「検討会」という。）で議論された。検討会で示された環境省の当初案に対しては、議員連盟や、動物愛護団体から、基準が緩く「立法者意思に反する」との批判が噴出した。議員の検討会傍聴や、ブログ、SNSを通じて継続したキャンペーンが行われ、議連から海外の基準を参考とした基準案が環境省に提出された。

議連作成の基準案を受け取った小泉進次郎環境大臣（当時）は、「議員立法による法改正であったことを踏まえて、超党派の議員連盟が作成した基準案を最大限尊重しつつ、動物愛護の精神にのっとったより良い基準とする」と応じている<sup>(30)</sup>。結果として、議員連盟の意向が反映され、数値等を含んだより具体的な基準<sup>(31)</sup>が策定された。

(28) 環境省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年12月 66頁参照。

(29) この検討会は、法改正以前の2018年から設置されていた。

(30) 小泉大臣記者会見録（2020年9月1日）

（<https://www.env.go.jp/annai/kaiken/r2/0901.html>、2022年7月10日最終閲覧）参照。

(31) 環境省「第一種動物取扱業者及び第二種動物取扱業者が取り扱う動物の管理の方法等の基準を定める省令」（令和3年環境省令第7号）

以下、具体化の例として動物を飼育するケージの大きさに関する基準を示す（表2参照）。改正前は、「……十分な広さ及び空間」と定性的に表現されていた部分が、改正後は「縦の長さが体長の2倍以上、横の長さが体長の1.5倍以上及び高さが体高の2倍以上」と数値化されている。

表2 基準の具体化の例

改正前（第一種動物取扱業者が遵守すべき動物の管理の方法等の細目3条1号、一部略、下線筆者）	改正後（第一種動物取扱業者及び第二種動物取扱業者が取り扱う動物の管理の方法等の基準を定める省令2条1号ロ(3)(二)(イ)、一部略、下線筆者）
ケージ等は、個々の動物が自然な姿勢で立ち上がる、横たわる、羽ばたく等の日常的な動作を容易に行うための <u>十分な広さ及び空間</u> を有するものとする。	犬にあつては、1頭当たりのケージ等の規模は、 <u>縦の長さが体長の2倍以上、横の長さが体長の1.5倍以上及び高さが体高の2倍以上</u> とすること。

[出典：筆者作成]

基準の具体化に加えて、自治体職員からは、「現状より具体的な基準を設定する場合は、自治体による動物取扱業者の監督指導に効果的に活かせるように、標準的な運用方法も含めて示してほしい。」<sup>(32)</sup>という意見があった。この声に対して環境省は、地方自治法上の技術的助言（地方自治法245条の4第1項）として、基準の解釈と運用指針<sup>(33)</sup>を作成した。内容は、基準を簡略化したチェックリストや基準の解説、行政指導・行政処分の手続手順や、書類のひな型が含まれている。

(32) 環境省中央環境審議会動物愛護部会・前掲注(28)66頁参照。

(33) 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～」

([https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/r0305a/full.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/r0305a/full.pdf)、2022年7月10日最終閲覧)参照。

## 第4章 動物取扱業規制の執行スタイルの要因

### 1. 行政の執行活動に影響を与える様々な要素

2019年改正では、基準の具体化・客観化に焦点があたった。しかし、それだけで、行政の執行スタイルは決定するのだろうか。前述のインフォーマル志向について、行政法・環境法学者の北村喜宣は、日本の環境法執行現場に関する調査を行い、関連する要因を次の4カテゴリーに分けて分析している<sup>(34)</sup>。

- ① 行政の「執行意識」に関する要因：規制執行者の自己認識、人事評価の基準、規制対象観、等
- ② 根拠法規と関係法制度に関する要因：根拠規定の明確性、行政刑罰規定とその効果、等
- ③ 行政組織に関する要因：人員、執行組織の任務、規制執行能力、等
- ④ 作業環境に関する要因：被規制者の遵守意識・遵守能力、政治的状況、等

規制執行研究は、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどで活発に行われている。欧米の研究では、執行スタイルは、行政処分や刑罰等のサンクションの抑止効果・強制力で法令の遵守を引き出そうとする「抑止的アプローチ」(deterrent strategy)と、被規制者への説得や教育等、個別状況への理解を示し、宥和的に被規制者に対応することで遵守を引き出そうとする「宥和的アプローチ」(accommodative strategy)に分類される。北村の整理による「インフォーマル志向」は、宥和的アプローチの流れを汲んでいると考えられる。

法社会学者の平田彩子は、過去の国内外の規制執行研究を整理し、規制執行のスタイルの違いを生み出す要因を以下の7つのファクターに分類している<sup>(35)</sup>。

- ① 行政組織ファクター群：規制部署の保有する人員数、予算、ケースロード、職員のトレーニングと職員採用方針、上司からの統制の程度

(34) 北村・前掲注(3)247-273頁参照。

(35) 平田・前掲注(3)『自治体現場の法適用 — あいまいな法はいかに実施されるか』22頁参照。

- ② 政治的ファクター群：首長の意向や地元議会の構成、市民団体・NGOといった団体の持つ政治的影響力の強さ
- ③ 被規制者と行政との関係ファクター群：立入検査頻度や行政と被規制者との長期的関係性の有無、被規制者についての行政による評価
- ④ 行政職員ファクター群：職員自身の規制法に対する認識やプロフェッショナルリズムの程度
- ⑤ 被規制者ファクター群：事業者の規模や能力の程度、違反履歴や遵守コスト
- ⑥ 法制度ファクター群：現場行政機関に付与されている裁量の程度や法規定の細かさ、規制基準のあいまいさ
- ⑦ 違反行動自体のファクター群：違反行為の深刻度や規制違反行動の外部からの観察の容易さ

両者に共通して言えるのは、執行スタイルの選択には多くの要因が絡み合っているということである。それならば、第一種動物取扱業規制の執行スタイルを決定する要因が、基準の具体性だけとは考えづらい。執行スタイルに作用する他の要因はなにか、都道府県5自治体へのインタビュー調査<sup>(36)</sup>結果を中心に、インフォーマル志向の要因、その他の要因に分けて整理する。

## 2. 動物取扱業規制におけるインフォーマル志向の要因

まずは、動物取扱業規制においてインフォーマル志向へとつながる要因を上げる。ここでは、前述の北村の4分類に沿って整理する。

### (1) 行政の「執行意識」に関する要因

#### ① 被規制者に寄り添う姿勢

北村によると、日本では、自治体職員が自分自身をコンサルタントあるいはカウンセラーのように認識し、一緒になって違反是正や規制遵守を実現しようというスタンスをとる。その背景には、特に中小企業に対する一種のパターナリズムがある

---

(36) インタビュー調査は、2021年7月から12月にかけて、対面及び書面により、自治体名を含めて匿名を条件に行った。対面でのヒアリングでは、多様な要素を探るため、基本となる質問事項を軸に会話を広げる半構造化インタビューをとっている。なお、組織体制などに関する情報は、このインタビュー調査以外の方法で知り得た内容を含んでいる。

と指摘している<sup>(37)</sup>。

本調査の中でも、「行政は無料のコンサルだと先輩に教えられた」「一緒がんばろうというスタンス」といった言葉がみられた。その背景にはパターンナリズム的心理がうかがえる一方で、他の理由もみえた。

第1は、業者への後ろめたさである。行政側のリソースが圧倒的に足りず（後述）、年に1回の立入検査もままならない自治体は多い。さらに言えば、苦情がなければ、確実に業者とコミュニケーションをとる機会は次回更新（5年後）までないという場合もある。

こうした状況を、自治体職員は「適切な監督ができていない」と捉えている。自分たちが必要な監督業務ができておらず、違法を放置する状況をつくっておきながら、行政処分のような一方的な手段は使えない、と躊躇を示す職員もいる。

第2は、業者への同情である。例えば、改正に対応した結果として、新たな問題を抱えてしまう場合がある。具体例として、改正に応じて犬の屋外運動場を作った結果、鳴き声に関する苦情が来てしまった、というような場合である。法に従った結果、不利益を被る事態を招いてしまった場合などは特に業者に対して気をを使う、との声があった。

業者によっては、指導を繰り返す中で継続的な関係性が出来上がっている場合もあり、業者側の事情への理解度が深まるなど、接触回数の多さが親近感や同情につながっている可能性もある。

## ② 「いぬじち犬質・ねこじち猫質」をとられた執行活動

第一種動物取扱業規制の特徴として、「犬質・猫質」をとられた状態で行われる執行活動という点が指摘できる。特に繁殖業者など、多くの動物を保管する施設を持つ被規制者に対しては、この懸念が強い。業者が動物を所有しているため、動物の取扱いは、まさしく業者の手の中にあるといえる。行政処分という被規制者と対立構造になる手段を用いることで、動物にネガティブな影響を与える懸念は、インタビュー調査の中で繰り返し聞かれた。

例えば、2019年に策定された飼育基準では、従業員1人あたり飼養又は保管できる犬の頭数の上限は20頭となる（第一種動物取扱業者及び第二種動物取扱業者が取

---

(37) 北村・前掲注(3)247-250頁参照。

り扱う動物の管理の方法等の基準を定める省令3条2号)。この基準を、行政処分を用いて強制的に遵守させようとしたとき、従業員を増員や譲渡による飼育頭数の削減が行われれば問題はない。しかし、そういった対応には、経済的な負担や手間がかかる。負担の増加をきらった業者が、動物の遺棄や、動物を殺すといった手段で頭数削減を達成するという方法をとる可能性は否定できない。実際に2012年改正の後には、業者が関係していると思われる、犬の遺棄事件が全国で発生している<sup>(38)</sup>。行政処分の結果、新たな違法行為が生まれる危険が認識されている。

また、動物の飼養状況を確認するためにも、業者との関係が失われるおそれがある行政処分ではなく、行政指導を重ねながら信頼関係を構築する方法を選択する傾向がある。

## (2) 根拠法規と関係法制度に関する要因

### ① 行政処分≠違法状態の是正

インタビュー調査対象者全員が、違法状態の是正手段としての行政処分に懐疑的な意見を持っていた。真に悪質な業者であれば、改善勧告・措置命令程度であれば、特に気にすることはないという。措置命令に従わない場合には、業の停止命令・登録取消し命令に進むことになるが、これらの処分は業としての息の根を止める内容であり、相応の違反行為でなければ現実的ではない。自治体職員にとっては、自分たちの手札がなくなることへの懸念のほうが強いようである。ちなみに、措置命令に従わない場合には、100万円以下の罰金を科すことが可能であるとされている(46条4項)。この規定についての自治体職員の認知度は、極めて低い状態であった。

遵守意欲のある能力不足の業者に行政処分を行う場合は、業者が改善の努力をしている最中での対応となる。処分以降は対立構造をとらざるを得なくなる。このため、違法是正への働きかけができなくなると考え、それよりは行政指導で信頼関係を保ちながら改善を図る手法が選択される。

いずれの場合も、行政処分が違法状態の改善につながる可能性は低く、行政処分

---

(38) 「北九州、ダックスフント27匹遺棄」日本経済新聞夕刊大阪版2012年11月26日19頁。「栃木・犬大量死：人気種トイプードル、コーギー…繁殖業者、遺棄か 「背景に愛護法改正」」毎日新聞夕刊東京版2014年11月8日7頁、「犬放置、新たに80匹、埼玉・山梨・佐賀で判明、昨秋以降」日本経済新聞朝刊全国版2014年11月13日43頁。



に至るまでの多大な労力をかけるだけの効果が得られない、という意見であった。

## ② 裁量の幅と立証の困難さ

2019年改正では、基準を具体化する措置が取られた。これには、定性的だった基準を具体化することで、行政の裁量の幅を減らし、基準の機械的な適用を可能としていく狙いがある。それでは、狙い通りの機械的な適用は可能となったのであろうか。

遵守基準には、多くの項目が規定されている。その中には、「寒さ、暑さにより健康に支障が生じるおそれがない」といった項目もある。動物の個体差ゆえに具体化に限界がある基準である。この基準の違法性を判断するとなれば、極端な場合を除き、実際に熱中症を発症するなどの被害が出なければ、立証するのが困難であろう。遵守基準には多数の項目が存在することから、結局は総合判断となる。個別の基準が具体化されていても、必ずしも行政の裁量が狭まっているとはいえない。

インタビュー調査の中でも上がったのが、立証に関する問題である。「交配する繁殖個体は6歳以下」という基準は、たしかに具体的に数値化されている。しかし、動物の正確な年齢を立証する手段は存在していない。立証可能性については検討がなされていなかったか、不十分であったようにみえる。

## (3) 行政組織に関する要因

### ① 人員の不足

動物取扱業規制の監督権限は、都道府県及び指定都市に与えられている（10条1項）。さらに、事務処理特例制度を利用して、都道府県から中核市に権限が移譲されている場合が多い。このため、動物取扱業規制の運用主体は、都道府県、指定都市、中核市となる。いずれの自治体でも、中心的役割を果たすのは、獣医師免許をもつ公衆衛生獣医師である。

公衆衛生獣医師は、動物取扱業規制を含む動物愛護管理行政（及び狂犬病予防行政）以外にも、食品衛生行政・生活衛生行政、食肉衛生検査行政に携わっている<sup>(39)</sup>。と畜検査員のように、獣医師資格がなければ就けない職位もある（と畜場法19条1

---

(39) 打越綾子「自治体における公衆衛生獣医師職員の役割」成城大学法学会編『変動する社会と法・政治・文化』（信山社、2019年）257頁以下・266－272頁参照。

項、同施行令10条)。

公衆衛生獣医師は、慢性的な人員不足が指摘されている。2021年の調査では、都道府県のうち半数を超える55%が「不足」と回答している<sup>(40)</sup>。自治体全体として公衆衛生獣医師が不足している中で、動物愛護管理行政に割ける人員は自然と限られる。

加えて、「小出しの改正」により、人員の増員要請が通りにくくなっているとの指摘があった。動物愛護管理法は、頻繁に改正が行われるため、業務量の変化がわかりにくく、増員の必要性が理解されづらい。インタビュー調査した自治体でも、毎年増員を申請しているが認められない、という自治体がほとんどであった。

## ② 執行体制の問題

都道府県についてみると、動物取扱業規制の拠点は、保健所、動物愛護管理センター(本部)、動物愛護管理センター(支所)のいずれかが担っている。いずれも、出先機関である。

行政処分については、違反事実の確認だけでなく、発令に至るまでに多くの庁内調整を伴う。東京都は、そのプロセスを「東京都動物の愛護及び管理に関する不利益処分取扱要綱実施要領」(以下、「実施要領」という。)の中で定めて、明らかにしているため、参照する。

東京都が基準遵守義務違反の措置命令を出す場合、まずは期限が過ぎても改善勧告に従わない事実を確認する。そのうえで、動物愛護相談センター所長が、本庁の健康安全部長に上申する。上申を受けた健康安全部長は、業者に対する弁明機会の付与の後、措置命令を出す決定をする(実施要領7(2)ア)。

現実には、これに加えて、部署内での事前の折衝、庁内の法務担当部局・広報担当部局等関連部署との調整が行われる。自治体によっては、長への説明も求められる。ひとつの処分を出すのに、数か月～半年単位の期間がかかる場合もある。出先機関の場合は、本庁と日常的に問題を共有できているとはいえない。本庁とのコミュニケーションは、同一庁舎・部署内での決定に比べて時間・労力ともに負担が

---

(40) 浅山彰ほか「特集 全国首長調査 コロナ禍の行政経営(下)」日経グローバル428号(通巻863号)(2022年)6頁以下・6-7頁参照。

大きくなる<sup>(41)</sup>。

### ③ 業務の多さ

人員不足、執行体制の問題とつながるが、業務量の多さも要因といえる。動物愛護管理行政には、第一種動物取扱業規制関連業務のほかにも、動物愛護の普及啓発、所有者不明犬猫への対応、特定動物飼育規制関連業務、動物をめぐる近隣紛争への対応など、様々な業務が含まれている<sup>(42)</sup>。個々の職員の担当業務はある程度決まっているが、基本的には複数分野を兼務している。第一種動物取扱業監督業務のみに専務していることはない。

基本的に、業務の中で優先されるのは、苦情への対応である。苦情件数それ自体も多い上に、どの自治体も原則として現地確認を行っている。現場に赴くとなれば、移動時間を要する。特に都道府県では、担当エリアが広くなり、移動時間も長くなる傾向がある。

動物の保管施設がある場合には、毎日の動物の世話も欠かせない業務となる。自治体によっては、不妊去勢手術や簡単な治療も職員が行う。犬猫の引取り・譲渡希望者への対応も生じる。

こうした日々の業務に続いて、第一種動物取扱業規制をはじめとする許認可申請・更新に係る書類の処理及び立入検査、関連する業者研修の準備、情報公開請求への対応、動物愛護週間など普及啓発イベントの準備、といった期限の定まった業務に対応していく。その結果、第一種動物取扱業者への定期的な立入検査など、違反行為を事前に防ぐ、又は軽微な状態で指導するといった予防的な対応まで手が回らないというのが実情である。

ひとたび行政処分を行うとなれば、先にみた調整だけでなく、業務停止命令の遵守状況確認等、更に業務が膨らむ。行政処分の発令に伴って生じる業務は、通常業務ではなく、特別な業務・追加業務として認識されている。行政処分が発生すると、多くの「追加業務」が発生し、「通常業務」を圧迫するため、「通常業務」の一環

---

(41) 出先機関については、保健所では公衆衛生管理の一環として活動するため、動物愛護管理の優先順位が下がる、動物愛護管理センターでは地域に密着した情報把握や指導が難しくなる、といった問題も指摘されている。打越・前掲注(6)44-45頁参照。

(42) 打越・前掲注(39)270-271頁参照。

と認識されている行政指導による対応が選択される傾向がみられる<sup>(43)</sup>。

#### ④ 一般法に関する知識の不足

前述の通り、動物愛護管理業務の担い手の中心は、公衆衛生獣医師である。公衆衛生獣医師は、獣医学を修めた特別職の職員であり、公衆衛生に関する専門性を期待されている。獣医学部のカリキュラムでは、獣医師法等の関連法規を教えることはあっても、一般的な法学に触れる機会はない。法学のトレーニングを受けていない状態で、入庁する。

入庁後も、組織やコミュニケーションに関する研修はあっても、法律に関する研修はないか、任意のため受講されない傾向にある。職場環境としても、保健所、と畜場、衛生研究所など、本庁以外での勤務が多く、法的な事務に接する機会は必ずしも多くはない。

こうした背景からか、自ら法律を読んで解釈し、運用する能力をもつ者は極めて少ないといえる。通常業務については、先輩からの口伝やマニュアルに沿って対応しており、個々の理解に支えられているとは限らない。また、普段接している個別法については一定の知識があったとしても、一般的な行政法や地方自治法等の知識は乏しい。

こうした一般法に対する知識の不足から、職員の中には法律に苦手意識を持っている者が多い。そしてその苦手意識が、行政として公権力を発動する判断を行うにあたって、自信が持てないという状況をもたらしている。

誤った理解が修正されることなく引き継がれるという問題もある。動物取扱業が登録制になった2005年改正の折、登録制については「限りなく許可制に近い規定」といった説明がなされていたのは、前述のとおりである。2005年改正では、動物取扱業の登録制と合わせて、特定動物の飼育許可制が導入されている。改正法の解説、および特定動物飼育規制との用語の使い分けから、「登録制」と「許可制」を異なる性質のものとする理解が広まった。さらに、「許可制に近い」という言い回しも手伝い、動物取扱業の「登録制」は、「許可制」よりも弱い規制とみなされた。

この誤解は修正されることなく、現在にまで至っているようである。自治体職員

---

(43) 日本では、法執行のみを担当する「行政組織」は極めて稀であり、違反執行はそれほど重視されていないとの指摘がある。北村喜宣「規制改革時代における行政執行過程の課題」同『行政法の実効性』（有斐閣、2009年）312頁以下・317頁参照。

へのインタビュー調査の中でも、特に当時を知る中堅以上の職員の中にこうした認識がみられる。「許可でもないのに、そんなに厳しい対応をして大丈夫なのか」と不安を感じ、業者への行政処分だけでなく、登録拒否処分をためらう声もあった。

行政に限らず、立法者側からも、今なお「許可制」への規制強化を求める声上がる<sup>(44)</sup>。同様の誤解が広く定着している様子がうかがえる。一般法に関する知識の不足は、行政に限られた問題ではない。

#### (4) 作業環境に関する要因

##### ① 法改正に対応できない被規制者

第一種動物取扱業者の中には、チェーン店のような大規模な企業もあるが、圧倒的多数は、中小、もしくは家族や個人で経営している業者である。こうした業者は、資金力や専門能力に限界があり、外から人を入れたがらないという特徴がある。

第一種動物取扱業規制は、改正ごとに複雑化している。中小規模の業者にとって、規制内容の理解や書類作成は困難であり、行政による手助けが必要な状態が続く。法令遵守の意識はあっても、対応能力がないという問題である。

しかし、業者が法改正に対応できないのは、一概に能力不足のみが原因とはいえない。改正頻度の高さも影響があると考えられる。第一種動物取扱業の登録期限は、5年となっている。法改正は5～7年で行われるため、更新のたびに規制が変わるという状況におかれている。

業者へのインタビュー調査を実施できていないため推論の域は出ないが、業者側としては、時間と労力をかけて規制内容を理解したところで、次の更新時には使えない可能性がある。それよりは、行政の手助けを借り、指示に従って対応したほうが合理的といえる。結果、業者に法対応に関するノウハウが蓄積せず、行政への依存度が上がっていると考えられる。行政からすると、1件の業者に対応するために相当の時間と労力を要することになる。

産業廃棄物行政の執行過程に関するケーススタディの中で、行政の「意識の高揚を図りつつ業者を育成する」という認識が指摘されている。こうした姿勢は、担当

---

(44) 例として、第198回国会衆議院環境委員会議録7号(2019年5月31日)10頁〔古屋範子議員質問〕参照。なお、「登録」から「許可」への用語の変更は、規制内容に変更がないため、必要性に欠けるとして認められないのではないかとの意見がある。環境省動物愛護管理のあり方検討小委員会(13回)議事録(2011年3月2日)における磯部力委員発言参照。

者自らによって「保育行政」と表現されている<sup>(45)</sup>。この認識を前提とすれば、調査の中で聞いた「業者が育たない」という言葉には、嘆きとともに育成への一種のあきらめが感じられた。できない部分をできるように育成するのが「保育行政」なら、できない部分について行政が代わりにやってしまう「介助行政」の色合いがある。

### 3. 動物取扱業規制の執行スタイルに影響を及ぼすその他の要因

ここまで、インタビュー調査から導き出された、第一種動物取扱業規制のインフォーマル志向となる要因を上げてきた。次に、インフォーマル志向に限らず、執行スタイルに影響していると考えられる3つの要因を上げる。

#### (1) 促進要因とならない社会・政治的圧力

マスコミ報道などを通して、悪質な違反が「世間」に知られた場合、その状況はフォーマルな行政対応の促進要因となる傾向にある。日本の水質汚濁防止法のケーススタディの中では、警察の強制捜査が入った後には命令につながりやすい傾向があると指摘されている<sup>(46)</sup>。日本に限らず、欧米の研究からも、社会的注目を集める事件やスキャンダルの発生は、より厳しい規制や執行への要請につながるとされている<sup>(47)</sup>。

第一種動物取扱業規制では、こうした傾向は観察できない。規制対象となるペットショップや繁殖業者に関する問題は、度々報道で取り沙汰されている<sup>(48)</sup>。しかし、社会的に注目を集める事件の後であっても、全国的に行政処分の増加傾向はみられな

---

(45) 北村・前掲注(3)114-115頁、253頁参照。

(46) 北村・前掲注(3)271-272頁参照。

(47) 北村・前掲注(3)294頁参照。

(48) 例えば、2018年に起きた福井県の繁殖業者に関する事件は、その写真のセンセーショナルさもあり、注目を集めた。太田匡彦「劣悪飼育、動物愛護法の限界 数値規制なく「行政指導難しい」」朝日新聞朝刊東京本社版2018年3月20日34頁。

かった<sup>(49)</sup>。

過去の研究からは、厳格な規制を望む政治勢力の存在の影響も指摘されている。悪質な違反に対して異議を唱える組織の不存在や厳格な規制を望む政治勢力が強くないことが、協調的な執行スタイルの選択要因として指摘されている<sup>(50)</sup>。裏を返せば、悪質な違反に対して異議を唱える組織・厳格な規制を望む政治勢力が存在し、一定程度の力を持っていれば、公式的な権限を発動する促進要因となりうる。

前述の通り、第一種動物取扱業規制の執行状況に関しては、附帯決議がつくなど、立法者である国会議員からの関心が高い。加えて、弁護士会<sup>(51)</sup>やタレントが代表を務めている動物愛護団体など、発信力が高い政治勢力が存在している。法政策に関する議論の場となる中央環境審議会動物愛護部会でも、動物愛護団体のメンバーが委員となっている。

悪質な違反に対して異議を唱える組織・厳格な規制を望む政治勢力は、確実に存在している。だが、報道等に関する影響と同様、政治的状況も、行政処分の増加にはつ

(49) 先にみた福井のケース後の第一種動物取扱業者に対する行政処分は、2018年改善勧告27件、措置命令1件、2019年改善勧告9件、措置命令0件となっている。環境省動物愛護管理行政事務提要・前掲注(23)参照。

なお、2021年に長野県松本市で発生した約1,000頭の犬の劣悪飼育事件は、規模の大きさや、無麻酔で帝王切開が行われていたという凄惨さから、近年で最も多くの耳目を集めたと言える。この事件では、行政の監督が適切に行われていなかったとの批判の声も上がった。

羽場正浩、高億翔「多数の犬を劣悪飼育の疑い 松本のペット業者を自宅捜索 /長野県」朝日新聞朝刊長野全県版2021年9月15日19頁、高億翔「犬362匹虐待の疑い 業者2人、繁殖場に1000匹 長野県警逮捕＝続報注意」朝日新聞朝刊東京本社版2021年11月5日35頁、太田匡彦「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」朝日新聞夕刊東京本社版2021年11月11日13頁。

その後、長野県は2021年11月～2022年6月2日までに立入検査を84件行い、問題が判明した14業者に対して事件後に策定された行政指導要領にもとづく指導を行っているとのことである。NBS長野放送「犬の糞尿の掃除や爪切りが不十分 県が14のペット業者に飼育環境改善を指導 劣悪環境で多頭飼育…犬虐待事件受け立ち入り調査」2022年6月2日

(<https://www.nbs-tv.co.jp/news/articles/2022060200000004.php>、2022年7月10日最終閲覧)。

社会・政治的圧力の影響を計る観点から、公式的な権限の発動につながるか注目したい。

(50) 北村・前掲注(3)293頁参照。

(51) 例えば東京弁護士会は、ペットショップへの規制について「市民による要請があっても、行政はなかなか動こうとはせず、実際に登録の取消しとなった事例は皆無という結果になっている」として、規制権限が行使されないことへの否定的な見解を示している。島昭宏＝山崎真一郎＝片口浩子＝吉田理人＝芝田麻里「特集 動物愛護法2019年改正と実務上の課題 第2 実務との関係」L I B R A 19巻11号(2019年)7頁以下・8頁参照。

ながっていない。この点は、過去の研究からは説明できないが、促進要因を超えて阻害要因が働いていると考えられる。要因の関係性について検討する必要がある。

## (2) 外国法の強い影響

動物愛護管理法は、外国法、特に欧米の影響を強く受けてきている。動物保護・動物福祉といった法政策分野では「諸外国の方が進んでいる」という認識は、広く固定化されている印象を受ける。こうした認識の影響か、動物愛護管理法の議論では、外国法の法制度や執行スタイルを「お手本」として参照し、無批判に導入を求める声が強い。2019年法の基準策定の際も、検討会ではイギリス、フランス、ドイツなどの基準が参照された<sup>(52)</sup>。また、前述のとおり、議連から海外の基準を参考とした基準案が提出されている。

こうした外国法の参照は、対象となる諸国の一般的な法制度への理解がなされないまま行われている。動物をどのように取り扱うか、どのように護るかに注目が集まり、動物愛護管理法の法目的と合致するか、日本の一般法制度や執行スタイルになじむか、運用する自治体は対応できるか、といった検討が乏しい。

例えばイギリスでは、動物関連犯罪に対して、刑罰をもって対応している<sup>(53)</sup>。これを手本として、日本でも、行政処分はもとより、愛護動物殺傷罪（44条1項）・愛護動物虐待罪（44条2項）（以下、まとめて「動物虐待罪」という。）の、積極的な告発が求められている。

環境省のWebページでは、「地方自治体動物虐待等通報窓口一覧」として自治体

---

(52) 第5回動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会（2020年2月3日）では、イギリス、フランス、ドイツに関する調査が議論の題材となっている。

(53) イギリスのこうした執行スタイルは、イギリス特有の私人訴追制度を用いた民間団体を中心としたものである。イギリスの動物関連犯罪に対する執行過程は、箕輪さくら「英国二〇〇六年動物福祉法の分析（2・完）」自治研究93巻8号（2017年）93頁以下・101-107頁参照。

こうした刑事罰を多用する執行スタイルは、イギリス国内でも例外的であるとみられる。2018年に成立した動物関連業へのライセンス制度では、刑罰依存型の法制度からの脱却と行政的アプローチの拡充がみられる。箕輪さくら「イギリスにおける動物関連業規制の展開：2018年動物福祉規則」上智法学論集65巻3号（2022年）141頁以下・158-160頁参照。運用する自治体職員へのインタビュー調査でも、まずは指導で改善を促すという声が聞かれた。先行研究で報告されているようにイギリスでも自治体では宥和的アプローチが取られる傾向がある。六本佳平「規制過程と法文化：排水規制に関する日英の実態研究を手掛かりに」内藤謙＝松尾浩也＝田宮裕＝芝原邦爾編『平野龍一先生古稀祝賀論文集 下巻』（有斐閣、1991年）25頁以下参照。



担当部署の連絡先が一覧化されており、動物虐待を発見した場合には「自治体若しくは警察」へ相談・通報するよう勧めている。また、環境省の自治体職員向け研修会として、動物虐待等の科学的評価に関する知識・技術に関する「動物虐待等科学的評価研修会」が開催されたり、2022年には自治体向けに「動物虐待等に関する対応ガイドライン」<sup>(54)</sup>が策定されている。

先行研究では、行政は告発に対して行政命令の発令以上に抑制的な姿勢をとっていると指摘されている<sup>(55)</sup>。日本の行政の行動原理は、とにかく規制を遵守させるという点にあり、違法行為の摘発を目的として活動する警察と違いがみられる。刑事告発の活発な利用は、日本の規制執行文化にはない。輸入された法制度・規制執行スタイルに、自治体が適応していくのか、あるいは何らかの摩擦が生じるのか引き続き観察が必要だろう。

### (3) 受益者はだれか

動物愛護管理法は、動物の保護を求める声に後押しされ、度重なる改正を重ねている。よって、立法者の視点は、「動物が保護されているか」に向けられる。事務を担当するのは、獣医師免許を持つ職員である。基本的には動物を好きな場合が多く、動物を護りたいという思いは強い。

一方、職員は公務員としての側面から、住民に対する意識も強く持っている。インタビュー調査の中では、「業者は納税意欲のある市民」といった言葉があった。自治体職員としての立場からは、業者もまた住民であり、サポートすべき対象である。別の視点として、自治体に寄せられる住民からの苦情は、動物の鳴き声や糞の放置など、不適切な飼育方法による生活環境への被害に関する内容が多いという。実際に、条例の制定によって、動物愛護管理法で欠けている管理目的への対応を補う自治体もある<sup>(56)</sup>。

(54) 環境省「動物虐待等に関する対応ガイドライン」(2022年)

([https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/r0403a/full.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/r0403a/full.pdf)、2022年7月10日最終閲覧)。

(55) 北村・前掲注(3)256頁、宮崎良夫「行政法の実効性の確保：行政法違反とその是正をめぐる問題点」成田頼明＝園部逸夫＝金子宏＝塩野宏＝小早川光郎(編)『行政法の諸問題 上』[雄川一郎先生献呈論集](有斐閣、1990年)203頁以下・222-224頁参照。

(56) 管理目的に関する施策を定めた例として、「京都市動物との共生に向けたマナー等に関する条例」(2015年制定)がある。そのほかにも、多くの自治体の美化条例等で、動物のふん尿の処理に関する規定等がおかれている。

法律を通して発されるメッセージと、自治体職員の耳に直接届く住民の声は異なっており、立法者のニーズと住民のニーズは、必ずしも合致していないと感じるようである。

動物愛護管理法の目的規定には、2つの内容が含まれている。これらは独立したものではなく、重畳的な部分もある。実際の運用の中では、動物を護りたい、困っている住民を助きたい、頑張っている業者を応援したい、という様々なベクトルの意識が入り混じる。その中身は、規制対象者によっても、担当する職員によっても異なるため、だれに向かって執行活動をしているのか定まらない状況があるとみられる。

#### (4) 規制の正当性に対する疑問

インタビュー調査全体を通してうかがえたのが、規制の正当性に対する疑問であった。このような要因は、先行研究の中でも指摘されていないが、執行スタイルに影響を及ぼしていると考えられる。例えば、2005年改正によって届出制が登録制となった折、現場では、立法事実はあるのか、登録を認めなかった場合の訴訟リスクはないか、といった不安があった。この不安から、既存業者をすべて登録できるように業者を指導するという方針がとられた自治体もあるという。規制の強度を、意図して運用で和らげたということであろう。

規制権限の行使が不適切だった場合、訴訟等によって直接的に責任を問われるのは、権限を行使した自治体である。規制の正当性への疑問は、規制権限の行使への強い阻害要因になると考えられる。

## 第5章 調査結果の活用と今後の研究の課題

### 1. 法改正に向けた調査結果の活用

現時点での調査は部分的なものであるが、法制度の運用に作用する、多様な要因がみいだせた。調査の中で印象的だったのは、自治体職員が違法状態の是正手段として行政処分に懐疑的な姿勢をとっていたにもかかわらず、立法者側からは2回の改正にまたがって行政処分の活発な活用が求められていた点である。

法の「実効性」には、様々なレベル要素が混在している<sup>(57)</sup>。2019年法改正の附帯決議で使われた実効性という言葉は、行政処分等の件数に注目した「個別行政対応の実効性」レベルで語られていた。一方、自治体職員へのインタビュー調査からは、違法状態を是正し、法遵守を促すという、どちらかといえば法目的の実現に重きをおいた「法律の実効性」があるようにみえた。立法者と実際に法を運用する自治体職員の視点がかみ合わない背景には、自治体職員がおかれている状況や、被規制者に対する現実的な認識が立法者に不足している点があるように思われる。今回のような執行過程調査の知見は、こうした立法者と現場のギャップを解消するうえで有用であろう。

関係者の間からは、すでに次回改正に向けた動きが聞こえてきている。例えば、行政処分や立入検査が十分にできないのは人員不足のせいであり、政治的なはたらきかけで人員を増やすべき、といった類のものである。しかしながら、自治体の人員配分は自治組織権として自主性が認められており、自治体の決定が尊重されるべきである。現実問題として、将来的に行政リソースが圧縮されていく可能性が高い。人が足りないなら増やせばいい、という発想はいささか乱暴である。

今回の調査では、人員の不足と関連して、執行体制の問題や業務量の多さといった問題がみられた。ここから、事務の配分は適切なのか、より合理的な執行体制を構築できないか、所管している業務は本当に全て行政がやるべきことなのか、といった規制の合理化の検討によって、人員不足という問題への緩和策を探るという道も考えられる。複数の要因がみいだせれば、新たな視点からより良い法制度を追求していけるだろう。

こうした検討の障壁となるのが、頻繁な法改正である。法改正によってデータの蓄積が進まず、改正点の効果検証も困難なため、PDCAサイクルを回せない状況になっている。短期的な視点での改正を繰り返すのではなく、安定的な法制度の確立に向けた腰を据えた議論が期待される。

---

(57) 北村喜宣「追えどつかめぬ幻か — 「実効性」を考える」自治実務セミナー2021年7月号(2021年)40頁参照。

北村は、「実効性」を、行政としての「政策・施策の実効性」(Aレベル)、法目的の実現を指す「法律の実効性」(Bレベル)、「個別行政対応の実効性」(Cレベル)に分類している。立法者がいう「実効性」には、具体的に立入検査や行政処分、刑事告発といったものが示されており、Cレベルの「個別行政対応の実効性」よりもさらに狭い範囲を意味しているようにもみえる。

## 2. 今後の研究の課題

本研究の調査方法は、執行過程についてのインタビュー調査を中心としている。観察された執行行動について、調査の過程を通じて発見された変数を用いて説明する「発見型」の調査といえる<sup>(58)</sup>。こうした調査の限界として、質問項目やインタビュー調査対象者との関係性により、得られる情報に偏りがある点が上げられる。例えば、行政組織に関する要因で多くの問題がみられたが、これは自治体職員が日々の業務の中で認識しやすい問題だったためという可能性もある。インタビュー調査対象者が問題と感じていないような要素を発見するために、聞き手側の知識の向上と調査サンプルを増やし、精度の向上を図りたいと考えている。また、要因同士の結びつきを図る手立てについても考えていきたい。

これまでの調査対象は、個別の都道府県であった。自治体間の相互作用や情報交換<sup>(59)</sup>については、検討が及んでいない。動物愛護管理行政分野では、動物愛護管理センターや保健所など、動物管理に関係する機関による全国動物管理関係事業所協議会や、地域ごとのブロックで情報交換が行われている。こうしたネットワークが及ぼす影響についても、調査が必要である。

加えて、2019年改正法以降、報道レベルでは、動物虐待罪に関する検挙事案が増加している。法改正による法定刑の引き上げ<sup>(60)</sup>、動物虐待に関するガイドライン策定<sup>(61)</sup>、ガイドライン策定に伴う環境省と関係省庁による協議<sup>(62)</sup>などが、警察の執行スタイルの変化をもたらしたと推察される。自治体によっては、行政・警察・獣医師会等関係機関の連携がすでに構築されている。今後は、警察も調査対象として、執行スタイルへの影響を検討したい。

---

(58) 北村・前掲注(3)277-278頁参照。

(59) 平田は不確実性の高い法解釈・適用場面において、組織の行動の理解には組織間のつながりの考慮が必要だと指摘している。平田・前掲注(3)『自治体現場の法適用 — あいまいな法はいかに実施されるか』12頁、99頁以下参照。

(60) 動物愛護管理法44条1項の愛護動物殺傷罪(愛護動物に対するみだりな殺傷)の法定刑は、「2年以下の懲役又は200万円以下の罰金」から「5年以下の懲役又は500万円以下の罰金」へと大幅に引き上げられた。同44条2項の愛護動物虐待罪(いわゆる飼育放棄)の法定刑は、「100万円以下の罰金」から、「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」となり、懲役刑が加えられた。

(61) 環境省・前掲注(54)参照。

(62) 本ガイドライン策定には、法務省、警察庁、農林水産省、厚生労働省、文部科学省、総務省、消費者庁の7省庁が協力している。中央環境審議会動物愛護部会(第60回)議事録(2022年2月24日)における事務局発言。

(みのわ さくら 宮崎大学地域資源創成学部講師)

**【謝辞】**

本稿は、J S P S 科研費19H01438（代表：北村喜宣）による研究成果の一部である。

本稿の執筆にあたっては、2022年度日本法社会学会学術大会において、平田彩子先生から貴重なご指摘をいただいた。インタビュー調査においては、新型コロナウイルス感染症拡大の折、ご多忙を極める中で長時間の調査にご協力いただき、たくさんの貴重なお話が伺えた。お名前を上げることとはできないが、この場を借りて厚く御礼を申し上げる。

**【付記】**

脱稿後、福岡県内において多数のミニチュアダックスフントが路上等で発見され、保護されたという報道に触れた（杉山あかり「ミニチュアダックスフント34匹を保護 ブリーダーが遺棄か」朝日新聞デジタル版2022年7月15日

[https://www.asahi.com/articles/ASQ7H5QNVQ7HTIPE019.html?iref=comtop\\_National\\_01](https://www.asahi.com/articles/ASQ7H5QNVQ7HTIPE019.html?iref=comtop_National_01)、2022年8月19日最終閲覧）。動物取扱業者の関連が疑われており、県と県警で協力して調査が行われている。

キーワード：動物愛護法／法執行／規制執行／ペットショップ／ブリーダー