

動物愛護法とイヌの福祉

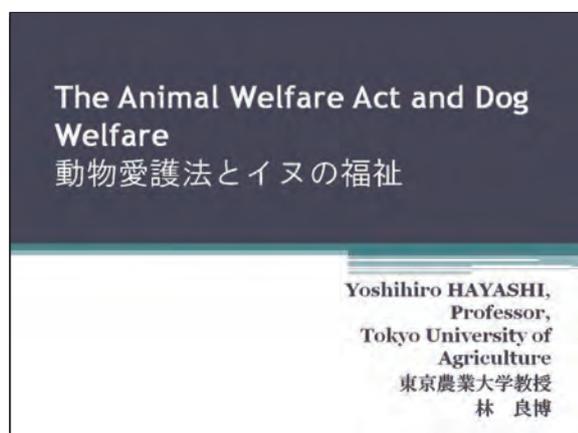
The Animal Welfare Act and Dog Welfare

東京農業大学 農学部 教授／農林水産省 生物多様性戦略検討会 座長・林 良博
Yoshihiro HAYASHI, Veterinarian, Professor, Tokyo University of Agriculture;
Chairperson, MAFF National Committee for Biodiversity Strategy

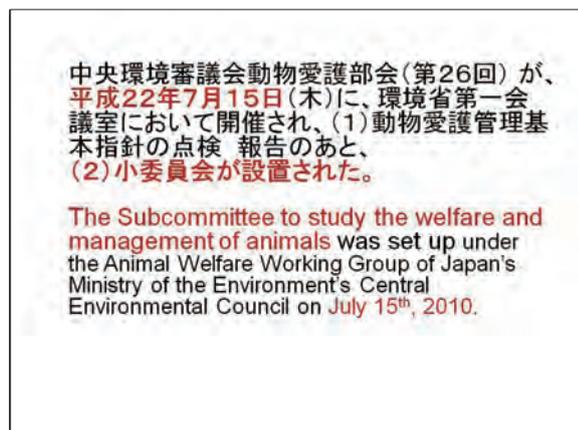


○林 良博

皆さん、こんにちは。私がお話しいたしますのは、つい先日の12月21日に答申がまとまった動物の愛護及び管理に関する法律ですね。御存じのようにこの法律は1999年、21世紀に入る直前に大改正が行われて、これまでの法律とまず名前が違ふ。動物の保護及び管理に関する法律から、動物の愛護及び管理に関する法律というふうに変わっただけじゃなくて、ほぼ5年に1回ずつ見直していくという法律です。その次の改正が2006年に行われたわけですが、このときも相当な論議がありました。後から紹介しますが、今回は大規模な再改定の法案が、2012年中に議員立法として国会に上程される予定です。

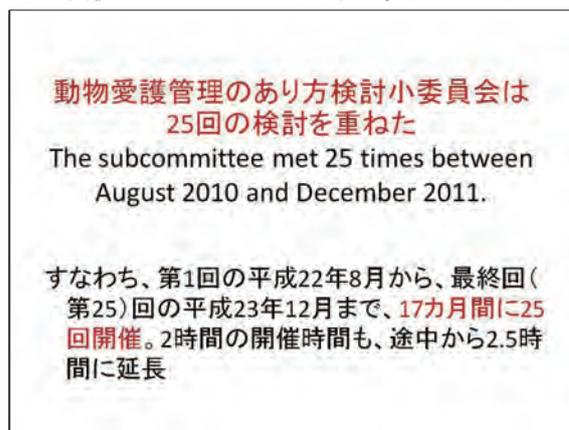


【スライド1】



【スライド2】

環境省の中央環境審議会に動物愛護部会があり、わたしはその部会長ですが、第26回部会が2年前の7月15日に開催されました。そこで改正の是非を検討する小委員会を設置して、これから論議していくことが決まりました。中央環境審議会というのは何しろ大きな組織ですから、小委員会で決めたことは部会で決めたことにし、部会で決めたことは審議会で決めたことにするという、小委員会がすごく重要な位置にあるわけです。部会長の私そのまま小委員会の委員長にもなるという形でスタートしたんですね。【スライド2】



【スライド3】

それで、第1回小委員会は2年前の8月から、終わったのは昨年12月です。17カ月間で25回も開催しました。この小委員会の大きな特徴は、傍聴したいという方の申し込みが多く、抽選で選ばれないと傍聴できないことです。それから、小委員会はパブリックコメントを求めたんですが、前半部分については12万通のコメントをいただき、後半部分については5万ほどのコメントをいただいたという、環境省にはいろんな審議会、あるいは委員会がありますけども、これほど多くのパブリックコメントが寄せられるという委員会はありません。【スライド3】

そういう意味では、動物愛護及び管理に関する法律は、相当多くの方が関心持ってたということは言えるかと思います。それで、平成22年8月から検討始めたんですけど、そのとき動物の愛護及び管理に関する法

動物愛護管理法の認知度(平成22年度時点)

- 現時点の「動物愛護管理法」の認知度は約67% ※。法律の内容まで知っている人の比率は約24%にとどまっていた。
- 犬猫の不妊・去勢措置の実施率は、犬で約42%、猫で約83%であった。
- 動物ID普及推進会議(AIPO)へのマイクロチップの登録数が、約33万件に増加(H18年度末:6万件)。

※環境省による一般市民を対象としたアンケート調査(平成21年度に実施)は、インターネットによる無作為抽出調査、サンプル数2,505

【スライド4】

律の認知度はどういうものかということが紹介されました。この法律の存在を知っている人は67%、内容まで知っているという人は24%です。ですから、多くの人がコメントを寄せましたが、それは国民全体からすれば、そんなに多くはない。しかし、法律の名前そのものは67%の人が知ってたわけですから。そういう意味では、この時点でも、かなりの人がこの法律の改正について関心を寄せているということは言えるかもしれません。

また不妊、去勢手術を実施した率は、犬で42%、猫で83%。特に猫の83%は、賛否両論ありますが、猫の避妊・去勢手術は相当高いと言えます。

遺棄される犬猫、保健所に収容される犬猫は、1970年代から見ると、この40年間で激減しています。当時は犬だけで70万頭を超えていました。10分の1以下になった国なんていうのは、これは世界で日本だけです。統計の取り方にもよりますが、例えばアメリカは猫だけで80万頭から120万頭の猫が殺処分されていると言われていて、日本と同じように、主に子猫ですね。犬については、ベンジャミン・ハート博士が言ってますけど、アメリカで恐らく500万頭は飼いまから見放されて、安楽殺処分されてるだろうと言われていて、わたしは、日本というのは本当に動物を殺さない国だと思いますね。日本人は動物を殺すのを嫌がる国と言いますか、そういう国だと思います。しかし、日本で今でも猫は二十数万頭殺処分されてるわけですけど、それはやっぱり子猫の問題です。望まれない子供を産む親猫がいるということで、この不妊・去勢措置をやるという意識が高まったんだろうと思います。

それから、動物にIDを普及させることがいかどうかというのは、また、これも論議があるところですけど、しかし動物にきちんとした市民権を与えようと言いますか、動物にある程度動物の社会的な位置を認めるためにはIDが必要だという考え方からすれば、平成18年

度末には6万件しかなかったのが、2年前の22年には33万件まで増加しているというのは、大きな進歩だと思います。こういう状況の中で改正の論議が始まったと考えてください。【スライド4】

動物愛護管理法の改正の効果(平成22年時点)

- 動物取扱業の規制対象業種の拡大
改正動物愛護管理法によって動物取扱業の登録施設数が約1.7倍に増加した
(平成17年度末:19,893 → 平成21年4月1日:36,101)
- 実験動物の適正な取扱いの推進
国内の実験動物を取り扱う施設に対して、「実験動物の飼養並びに苦痛の軽減に関する基準」等の遵守状況について実態を把握するため、アンケート調査を実施された。
- 産業動物の適正な取扱いの推進
環境省において「産業動物の飼養及び保管に関する基準」(昭和62年10月9日総理府告示第22号)の見直しについて検討された。

【スライド5】

2006年に改正した結果、平成22年時点で動物取扱業の規制対象業者が飛躍的に拡大し、1.7倍に登録施設数が増加しました。

それから、実験動物の適正な取扱いの推進、あるいは産業動物の適正な取扱いの推進。この二つは、環境省にとっては、実験動物は厚生労働省または文科省、産業動物は農林水産省が所管しているために、なかなか手を出せないところがあります。ちゃんとした所管官庁があることについては、やはりその所管官庁に任せようという考え方がありますので、なかなかこういうものには触れないけれど、それでも、アンケート調査を実施したり、基準を見直したりという検討が起きてきたということは、5年に1回ずつ、法律を改正することのメリットのひとつです。【スライド5】

答申1:動物取扱業の適正化

- 深夜販売を禁止。夜8時以降の幼齢動物(イヌ・ネコ)の展示販売を禁止。
- 展示販売時間の総量を規制。十分な休憩時間をとることが必要。動物へのストレスを軽減するためには、購入者の利便性を制約することは許容される。
- 移動販売は、動物の健康と安全に支障をきたす場合には、なんらかの規制が必要。
- インターネット販売は、対面販売や現物確認の義務化が必要。
- オークションは、市場の公開等の透明性を確保。

【スライド6】

さてそれでは、私たちが25回も論議して答申したことについて簡単にお話しいたします。まず一つは、動物取扱業が、今度の論議の大きな中心になりました。深夜販売を禁止すると、そうしたほうがいいよという答申を出しました。夜8時以降の幼齢犬猫の展示販売

を禁止すると。ただ、展示販売禁止を拡大解釈すると問題がおきます。例えば夜8時以降に犬猫が活動しなきゃいけないことだってあるわけですね。そこにおられるジャパンケネルクラブの理事長の永村さんがおっしゃいましたが、忙しい現代人は、私なんかもそうですけど、夜11時ごろに家に帰ってきて、それから犬を散歩に引っ張り出してるわけですけど、それを禁止したら犬にとってはかわいそうなことになってしまいます。夜8時以降一切の活動を禁止するというのは、現実的ではありません。

ここで問題にしたのは、夜遅く酔っぱらってくるような、そういう購入者がいたとしても、その利便性を制約することは、動物のストレスを軽減するためには、特に幼齢な犬とか猫に限ってですけども、許されるという意味です。

移動販売もそうです。高齢者が多い中山間地、山奥では移動販売で車が運んでくれる日用品、これで生活が成り立っているお年寄り多いんですね。ですから、移動販売自体は規制されるべきものではないですが、ペットに関してだけ言えば、動物の健康と安全に支障をきたすような移動販売の例が後を絶たないものですから、そういう場合には何らかの規制が必要だということを答申いたしました。

それから、インターネット販売。インターネットは非常に遠く離れたところの、非常に優秀な繁殖業者から購入したいという人にとっては、ある種便利なものですが、やはり対面販売が担保されない限りだめだという意味です。インターネットは遠くに離れている人たち同士が情報を交換し合うには非常にいい手段ですから、情報の交換については何ら規制するものではありませんけれども、現物を見ないで、対面で説明もしないで販売をすることはできないという、そういう意味です。

オークションについては、オークションが今非常に巨大化しつつあるんですけども、ここはきちんとしたオークション市場の情報公開を徹底し、透明性を高めることが必要だろうと、そういう答申であります。

【スライド6】

前回から残っていた大きな宿題は、犬猫の幼齢動物の販売日齢ですが。販売日齢を論議したのではなくて、犬猫が幾つまで母親と一緒にいなければ、本当にその種の動物としてのきちんとした母親からの愛情を受け、犬であれば犬らしい、猫であれば猫らしい、そういう生後間もなくの教育を受けてきたかどうかということで、随分論議になっておりました。だから、検討の優

答申2: 犬猫の幼齢動物の販売日齢

- この課題は、前回の法改正から宿題となっていたものである。
したがって、**検討の優先順位は高い。**
- 今回、具体的な数値を答申した。
45日齢、7週齢、8週齢の三案。
(民主党は8週齢、公明党は7週齢を支持)

【スライド7】

先順位は非常に高いものがありました。

今回いろいろ意見が出ました。45日齢と言ったのはペット小売業界を初めとする動物業界側の意見であります。今、40日齢まで自主規制をしているそうです。業界としては、45日を今後は目標にできる、そういう数字です。

7週齢というのは、これは、内山さんが紹介したサーベル博士という、きちんとした科学的データを出す研究者が、7週齢が科学的な裏づけを持った日齢だと言っております。8週齢は、8週齢と決めた国あるいは州があるということですね、他の先進国で。彼らが8週齢にした根拠は知りませんが、おそらく経験的なものでしょう。この問題は、8週齢問題という名前でも前回の法改正から現在まで引き継がれてきていますが、私は座長として7週齢が一番いいと思っています。それは科学的な根拠があるからです。

もう一つは、日本ではそんなに頭数は多くないんですけども、六つか七つぐらい財団法人として盲導犬協会有りですね。盲導犬協会は、生まれた子犬を一般家庭（パピーワーカー）に預けて、それをまた返していただいて、その中から盲導犬として適正のある犬を選んで、訓練していきます。大体、日本では50日でパピーワーカーに渡しているんですね。50日というのは、ほぼ7週なんですよ。もし8週齢に決められたら、盲導犬協会は今後、子犬を渡す時期を遅らせなきゃいけないことになっちゃいますね。なぜかと言うと、56日まで母と一緒に置いておかないといけないことになっちゃうわけですから。

だけど、民主党は8週齢にこだわってます。公明党は、7週齢がいいんじゃないかと言っているようですが、どうなるかわかりません。また犬種によって、差がある可能性があります。ジャパンケネルクラブが認めている犬種は150ぐらいあるわけで、150犬種の子供の発育はかなり違うのですね。それを一緒にくたに纏めよ

うとすると、かなり乱暴なところがありますが、一応7週齢というふうに決めて。それよりももっと長く必要なものについては犬種指定をして、5年後の改正までに「8週齢の根拠となる科学的データ」を基に改正するという方法が最善だとわたしは思います。8週齢でやってる外国があるから8週というのは、独立国がやることではないだろうと思います。【スライド7】

答申3: イヌ・ネコの繁殖制限

繁殖を業とする事業者に対する規制。
母体を健全に守るために、繁殖回数および繁殖間隔の規制が必要である。
 一方、品種の違いによって一律の規制が困難であるという意見もある。

答申4: 飼育施設の適正化

動物種や品種に合わせた飼育施設が必要。
 数値基準は、可能な限り、**科学的根拠に基づく必要。**
専門家で構成される委員会で論議すべき。

【スライド8】

犬猫の繁殖制限については、母体を健全に守るためには繁殖回数及び繁殖間隔を定めて、でたらめな繁殖業者を取り締まるべきだという意見が出ました。しかし一方で、これも品種の違いによって違ってくるんじゃないかと。ある程度頻繁に産ませてもいい犬種と、そうでない犬種があるかもしれない。だから、一律に規制するのは困難ではないかという意見もありました。しかし、このまま放置することは動物福祉の上で問題であるという認識に達しましたが、具体的な繁殖回数の提案はできませんでした。

数値が出せなかったのはもう一つは、飼育施設の適正化です。これは後からも出てきますけど、五つの自由を保障するためには、動物が自由に身動きできて、それから飢えることがない、渴きがないことが大切で、そのためには、施設がその犬種、その猫の大きさに合うような形で整備される必要があります。

この問題は、科学的な根拠がなかなか出し得ないところがありますので、犬及び猫に関する、特に行動であるとか生態であるとかといった専門家で構成される専門委員会で論議すべきだということを、我々小委員会としては答申しました。恐らく、この答申を受けて、そういう専門的な委員会が環境省の中に設立されることを期待しています。

小委員会には16人の委員がいましたが、いろんな分野の方が集まっているわけで、特にこういうことに関して専門的な知識を持っている人が多いというわけで

はありませんので、今後の課題として専門的な委員会の設立を答申いたしました。【スライド8】

答申5: 業種追加の検討

- 動物の死体火葬・埋葬業
 動物が命あるものという定義からみて、現状では**否定的意見が大勢。**
- 両生類・魚類販売業者
 時期尚早との意見が大勢。
- 実験動物生産業者については、**賛否両論を併記。**
- 老犬・老猫ホームは、**登録が必要。**
- 動物愛護団体は、**他とは異なる対応が必要。**
- 専門学校等の教育目的の団体は、**なんらかの形で枠組みに入れることを検討。**

【スライド9】

さらに、こんなに検討する項目が多いのかと思うくらいたくさん検討項目がありましたが、まず業種追加の検討がありました。動物の死体の火葬・埋葬業者から熱烈なラブコールをいただきました。ぜひ、私たちも動物取扱業として登録させてほしいと。普通は登録することを嫌がる業界が多い。にもかかわらず、業種追加を希望するのはどうも社会的に自分たちの業種をオーソライズしてもらいたいという、そういう意図ではなかったかという印象を受けました。しかし、この動物の愛護及び管理に関する法律には、「動物が命あるものであることにかんがみて」という前文がありますので、死体の取り扱いをやっておられるこの業界は、動物取扱業に馴染まないという否定的意見が大勢を占めました。

と言いますのは、動物取扱業の中で論議するというよりも、衛生上の問題であるとかそういったところ論議でしていったって、そこで取扱業としてやっていただいたほうが実りあるんじゃないかという意見と、もう一つは、こういう意見もありました。命がないから動物の死体は生ゴミと一緒に捨てていいかといえば、日本人の恐らく9割の人は、例え亡くなったとしても、死体であっても、そのペットに対しては人間と同じような、家族に対するのと同じような思い入れがあるはずだ。そうなると、単なる生ゴミの取り扱いとは異なり、動物の愛護及び管理に関する法律の視点から扱うべきで、動物取り扱い業として認めるべきではないかという意見も少数ながらありました。従いまして、今後またこういう議論は出てくるかもしれませんが、現時点では否定的意見が大勢でした。

それから法律が対象とすべき動物として、両生類、魚類を加えるべきという意見がありました。現在は、爬虫類以上の動物が対象で、両生類、魚類、無脊椎動

物は動物の愛護及び管理に関する法律の対象になっていません、ですから、カエルを八つ裂きにしても、この法律で罰せられることはありません。両生類、魚類も入れるべきだという意見が当然出てくるわけですね。結論を言いますと、時期尚早という意見が大勢を占めました。

しかし問題なのは、魚類、両生類にはペットとして飼われたものが、飼えなくなって放すことによって、外来種となっているものが結構多いんですね。特に淡水魚には、もう手をつけられないくらいあちこちの川とか湖が増えて困っています。これを取り締まるのには販売業者から取りしまっていくとできないんじゃないかという、確かにそうですが、それは動物の愛護というよりも、日本における生物多様性、在来種の保全といった観点から論じられるべきで、この法律には馴染まないという意見が大勢を占めたということです。

それから、実験動物生産業を動物取扱業に追加する件については賛否両論がありました。先ほど言いましたように実験動物と産業動物は、なかなかこの委員会では、よほど時間をとって論議しない限りは解決しません。これも賛否両論を併記するという形で終わりました。

次いで、老犬老猫ホームについて。これも問題です。特に、若い女性が多いと言うんですが、自分が死んだ後に預かってもらうというのもあれば、それ以前から所有権も老犬老猫ホームに移すというのもある。かなりの金額です。そういう業界がどんどん増えているので、やはり動物取扱業として登録が必要なんじゃないかという、そういう認識になりました。

それから、動物愛護団体も動物を取り扱うことが多いんですね。里親を探す活動なんかもそのとおりで、確かに動物を取り扱ってはいますけども、利益を主体とした業種とは、違う対応が必要なんじゃないかという意見でまとまりました。

それから専門学校の、これは利益というよりも教育目的で動物を飼育して、かなりの犬猫を飼育している専門学校もありますし、トリミングなんかも入れますと専門学校の数が100校以上あると思います。そういうところでどのように動物が扱われているかということを考えれば、何らかの形で業種の枠組みに入れておくことも検討する必要があるという結論になりました。

【スライド9】

一方、緩和すべき事項も検討課題になりました。取り締まりを強化するだけでは担当している地方自治体

答申6:緩和すべき事項

- 年1回の研修は、動物病院や動物園・水族館など専門性の高い業種については、ある程度の工夫が必要。
- 動物種によっては、さらに厳格な説明すべき項目がある半面、少ない説明で十分な場合があるとの意見があり、きめ細やかな説明項目の設定を検討する。

【スライド10】

の職員の人たちは疲弊します、もちろん、この機会にとばかり、自分たちの部署にこれだけの仕事があるんだからもっと増員してくれと言って増員要求、あるいは予算増額要求ができればよいのですが、現在の地方自治体の財政状況を見てみると、これは簡単ではないですよ。

だから、画一的なものはやめて、動物病院とか、動物園・水族館など専門性が高い人たちに対しては、ある程度工夫して、もう少し柔軟にやっていったほうがいいということです。

ただ、動物によっては、さらに厳格に説明すべきことがあります。と言いますのは、いろんな動物を外国から輸入してペットとして販売している場合、ちゃんと原産地を明記してトレーサビリティを高める必要があります。また、そういう動物については、どういうふうに飼育するかという点では、特別な配慮が必要な場合もあります。

もっと詳細な説明が必要なものがある反面、スナネズミやハムスターがイヌと全く同じような説明が本当に必要かどうかは、ちょっと考えなければならない。

ということで、動物の種類によって、あるいは品種によって異なるきめ細やかな説明項目があってもいいんじゃないかと、そういう意見です。【スライド10】



答申7: 罰則の引き上げ

前回の改正でも罰則を引き上げたが、

- 環境省で所管している外来生物法では、個人懲役3年、罰則300万、法人1億円。
- 他の法律、たとえば食品衛生法も改正時に厳しい罰則を定めたという経緯がある。
- 動愛法も、再度引き上げることが必要。

【スライド 11】

さらに罰則の引き上げも検討課題になりました。これについては、おおむね反対する人はいませんでしたが、前回の改正でもかなり罰則を引き上げたんですよ。昔は、どんなひどい動物虐待をしても罰金5万円でした。罰金5万円というのは、立ち小便などの軽犯罪と同じで、立ち小便は大体大目にみられるのですが、警察官がたまたまそこを通りかかった、こんなとこで立ち小便してはいけないと、そのときに、「ハイ、ハイ」と警告に従ったらいんですけど、中には酔っぱらって、「うるせい、このやろう」とか何か言ったときには、その法律が適用されます。罰金5万円なんですけど、それと同じでした。

それが前回100万円まで引き上がったんですよ。前回100万円まで罰則、しかも懲役刑がつけました。懲役1年。ところが、同じ環境庁が所管している外来生物法、これでは個人のレベルで懲役3年、罰則300万。多ければいいというものでもないですが、3倍の厳しさなんです。法人が1億円です。

ちょうど、食品衛生法も改正時に厳しい罰則を定めたという経緯がありますので、今回は罰則の引き上げが行われる可能性はあると思いますが、罰則は他の法律とのバランスがあるんですよ。動物愛護だけが突出するということは、世間の常識から考えても、法律の常識からしてもあり得ないことで、どういう結果になるかわかりませんが、罰則は引き上げる方向に小委員会は、おおむね意見が一致してたということです。

それから、実験動物と産業動物は動物取り扱いの中でも、法律をどう生かしていくのか難しいところあります。実際、前回の法改正では3Rの数を減らす。動物を用いた実験を減らしてほかの代替法に持っていく。大きな製薬メーカーとか化粧品業界では、ちゃんとした協議会を設けて3Rを遵守しています。大学でもさまざまな学部があって、医学部とか、農学部とかそう

答申8: 実験動物と産業動物の福祉

- 前回の法改正で3Rを導入した結果、大学、製薬メーカー、化粧品業界などは、協議会を設けて3Rを遵守している。
- しかし大学でも様々な学部があり、食品メーカーなどでも実験動物を用いているところがあり、全体が把握できていない状況がある。
- 届出制、あるいは登録制を導入するか、それ以外の何らかの仕組みをつくるのか、今後の検討が必要。
- 「五つの自由」の概念を、産業動物に限定せず、動物全体に対する理念として明記する。

【スライド 12】

いうところはこういう協議会をきちっとつくってありますが、文系の学部でも動物実験をすることがあるんですね。そこには協議会がきちんと設けられてない場合があるという指摘がありました。

それから食品メーカーでも、動物実験を行っているところがあり、なかなか把握できない状況があるので、全体をきちんと把握するためには、届け出、あるいは登録制といったのを導入した方がいいんじゃないかという意見がありました。

それから、日本は実験動物の福祉を自主規制で行っている国ですが、欧米の多くは外部からの評価をしています。日本で動物実験を行っている大学、研究所等からは、自主規制で頑張っているからしばらく見てほしいという要望があり、それを尊重しようという意見と、やはり何と言っても、もう今や自主規制だけで物事の公平性が担保されるかどうか疑問だという流れの中で、実験動物だけ例外にできないという意見の両方ありまして、今後の検討課題になりました。

それから産業動物については、この五つの自由を産業動物の場合、明記しようという意見がありましたが、五つの自由は別に産業動物に限らず、我々人間が動物を飼育しようと、飼育下に置くことに決めたときから、動物に対して与えなければいけない自由でありますので、これを産業動物に限定せずに、動物全体に対する理念としてこの動愛法に明記した方がいいと、こういう結論になりました。

大きな課題を八つにまとめて、今回、お話いたしました。

御清聴、ありがとうございました。