

人、動物、地域に向き合う 多頭飼育対策ガイドライン

～社会福祉と動物愛護管理の多機関連携に向けて～



人、動物、地域に向き合う
多頭飼育対策ガイドライン
～社会福祉と動物愛護管理の多機関連携に向けて～

環境省

目次

はじめに	1
ガイドライン策定の背景と目的.....	1
人、動物、地域に向き合う多頭飼育対策ガイドライン（概要）	2
第1章 多頭飼育問題とはどのような問題か.....	5
1. 多頭飼育問題とは—多頭飼育がもたらす3つの影響.....	5
(1) 飼い主の生活状況の悪化.....	5
(2) 動物の状態の悪化.....	5
(3) 周辺の生活環境の悪化.....	6
2. 本ガイドラインの位置づけ—3つの影響と対策の3つの観点.....	6
(1) 飼い主の生活支援.....	7
(2) 動物の飼育状況の改善.....	7
(3) 周辺の生活環境の改善.....	7
3. わが国における多頭飼育問題の現状.....	8
(1) 多頭飼育に係る苦情の状況.....	8
(2) 解決を困難にしている要因・課題等.....	10
【コラム 1】海外におけるアニマルホーダーについて.....	14
4. 多頭飼育問題が生じる社会的背景—生活困窮と悪循環のおそれ.....	16
5. 発生構造—行われぬ繁殖制限.....	16
(1) 動物の高い繁殖能力—不妊去勢は必須.....	18
【コラム 2】動物の繁殖生態.....	18
(2) 飼い主側の要因—経済的困窮や適切な判断力の欠如.....	21
第2章 多頭飼育問題への対応.....	23
1. 官民を超えた多様な主体・関係者による連携の重要性—連携なくして解決なし.....	23
(1) 連携主体とその役割.....	23
(2) 地域住民等による協力.....	39
(3) 専門家による協力と助言.....	41
(4) 動物愛護ボランティアの協力.....	41
2. 関係法令.....	43
3. 多頭飼育問題への対応—関係者が協力して問題を解決しましょう	52
(1) 多頭飼育問題への対応の流れ.....	52
(2) 予防.....	53
(3) 発見.....	54
【コラム 3】条例に基づく多頭飼育の届出.....	55
(4) 発見後対応.....	58
【コラム 4】対応者のバーンアウト対策.....	61
【コラム 5】ごみ屋敷条例により多頭飼育問題の解決を図る事例：京都市.....	69
(5) 再発防止.....	70
4. 対策に当たっての留意事項.....	71
(1) 個人情報の取扱い.....	71
【コラム 6】他の法令等の定めによる個人情報の取扱い.....	73
(2) 立入検査の体制.....	75

(3) 動物由来感染症の予防.....	76
【コラム 7】動物の感染症.....	76
(4) 飼い主とのコミュニケーションポイント.....	79
(5) 動物の引取り・譲渡に係る所有権放棄.....	81
(6) 動物取扱業者への対応について.....	81
5. 各種チェックシート・記録票等.....	83
第3章 事例紹介.....	92
1. 予防・発見に関する取組事例.....	92
(1) 滋賀県・甲賀市.....	92
(2) 長野県.....	97
(3) 川崎市.....	98
2. 多様な主体との連携により事態が収束した事例.....	102
(1) 多機関連携による見守り—長期にわたる犬の多頭飼育問題事例.....	102
(2) 不良な生活環境と動物由来感染症—高齢者による犬の多頭飼育問題事例...	105
(3) 社会福祉協議会と保健所の協力—高齢者単身世帯の猫の多頭飼育問題事例	108
(4) 支援を受け入れない飼い主—猫の多頭飼育問題事例.....	111
(5) 見守りの重要性—認知症患者による犬猫の多頭飼育問題事例.....	113
(6) 共感と連携—障害者による犬の多頭飼育問題事例.....	116
(7) 強制退去—県営住宅における猫の多頭飼育問題事例.....	119
(8) 早期解決—市営住宅における猫の多頭飼育問題事例.....	121
参考文献.....	123
リスト.....	123
動物の愛護及び管理に関する法律（抜粋）.....	125

はじめに

ガイドライン策定の背景と目的

高齢化や核家族化といった社会の変化に伴い、ペットを家族の一員として飼育する家庭が増加している一方、ペットの飼育に絡んだ様々な問題も起きています。

動物の愛護及び管理に関する法律（昭和 48 年法律第 105 号、以下、「動物愛護管理法」という。）は、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と動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害、生活環境の保全上の支障を防止し、人と動物の共生する社会の実現を図ることを目的とする法律です。

平成 24 年の動物愛護管理法改正の目的に「人と動物の共生する社会の実現」が明記されたことを受けて、「人と動物が幸せに暮らす社会の実現プロジェクト」を実施するなかで、飼い主、動物、周辺環境に大きな影響を与える不適切な多頭飼育に起因する問題（以下、「多頭飼育問題」という。）が、地方自治体における殺処分削減の取組を大きく妨げていることが明らかになりました。多頭飼育問題は多数の動物への影響だけでなく、飼い主自身の生活状況や周辺の生活環境への影響があることから、近年では報道や SNS で取りあげられる等、社会的な問題としても注目が集まっています。

この問題の背景には飼い主の経済的困窮や社会的孤立等が複雑に絡みあっており、「人」と「動物」に係る別々の問題として対応することでは解決が難しいと考えられます。飼い主の中には支援を必要とする人も多く、動物虐待の罰則を適用するだけでは問題の解決を図ることは難しいため、対応にあたっては動物愛護管理分野だけでなく社会福祉分野の行政職員や専門家等と連携した施策展開が必要です。また、動物愛護管理行政、社会福祉行政以外にも、公衆衛生行政、警察行政を横断する問題であり、多分野の関係者が連携して取り組むことが求められます。

そこで環境省は、平成 30 年度に動物愛護管理行政、獣医学、公衆衛生看護、社会福祉、精神医学の専門的な見地から検討を行う「社会福祉施策と連携した多頭飼育対策に関する検討会」を設置し、多機関連携による多頭飼育問題の解決の参考となる、本ガイドラインを作成しました。本ガイドラインは主として地方自治体の職員が活用することを想定していますが、飼い主をとりまく多様な関係者にもご活用いただける内容としています。

多頭飼育問題への対応は、動物種やその数、地域における動物の譲渡等の体制、飼い主への生活支援等の必要性、周辺環境の状況等により異なることから、地方自治体を取り得る体制も多様なものとなります。したがって本ガイドラインは、全国各地での個別事案への対応事例等も参照できるものとししました。

地域は、高齢者、障害者、子どもといった世代や背景が異なるすべての人々の生活の基盤です。厚生労働省では、これまでに地域を基盤として人と人のつながりをはぐくむことで、誰もが尊重され包摂を受けながら、その人らしい生活を実現できる社会の構築を目指す「地域共生社会」の実現に向けて取組を進めてきました。一方、環境省では、前述のとおり、人と動物の共生する社会の実現を目指しているところです。人や動物にとってやさしい地域は、生きるもの全てにとってやさしく住みよい街、地域であるとも考えられます。

このガイドラインが地方自治体の動物愛護管理部局や社会福祉部局をはじめ、多頭飼育対策を検討する関係者に広く活用され、全国各地でよりよい地域づくりが進み、人と動物のくらしを守る一助となることを期待します。

人、動物、地域に向き合う多頭飼育対策ガイドライン（概要）

～社会福祉と動物愛護管理の多機関連携に向けて～

○ガイドラインのねらい

これまで「動物の問題」としてとらえられがちであった多頭飼育問題は、動物の飼育状況の悪化だけでなく、飼い主の生活の質の低下や、悪臭や衛生問題といった近隣への迷惑をもたらす、人と地域の問題まで含めた広がりを持っています。その背景には生活困窮や社会的な孤立等があり、社会福祉的支援が必要な飼い主が多いこと、飼い主から強制的に動物を取り上げることが難しいこと、さらに再発リスクが非常に高いこと、そして根本的な解決のためには飼い主に働きかける必要があることから、「人の問題」と「動物の問題」として別々に対応するのではなく、関係者が連携して対応することが重要です。

本ガイドラインでは、社会福祉部局、動物愛護管理部局をはじめとする多様な関係主体が連携・協働し、多頭飼育問題の予防と解決に向けて取組を進めるための考え方、対策等を整理しました。

対 象：主に多頭飼育問題を抱えている一般の飼い主（動物取扱業者を除く）

使用者：主として都道府県、政令指定都市、中核市の動物愛護管理部局、一般市町村を含む社会福祉部局、生活衛生部局、住宅部局等の職員。飼い主の生活と関係の深い民生委員、社会福祉事業者、動物愛護推進員、動物病院、動物愛護ボランティア等にも活用いただける内容としています。

○ガイドラインの内容

第1章 多頭飼育問題とは

1. 多頭飼育問題の3つの影響

多頭飼育問題：多数の動物を飼育しているなかで、適切な飼育管理ができないことにより、3つの影響（①飼い主の生活状況の悪化、②動物の状態の悪化、③周辺的生活環境の悪化）が生じている状況。

多頭飼育問題の解決：3つの影響が改善され、かつ、飼い主が多頭飼育問題を再び生じさせることなくその地域において生活を維持している状態。

2. 対策の3つの観点

多頭飼育問題の予防と解決のためには3つの観点（①飼い主の生活支援、動物の飼育状況の改善、周辺的生活環境の改善）が必要。また、根本的な解決は難しく、再発しやすいことから、問題の解決には対症療法的な対応だけでなく、根本的な原因に対し継続的に働きかけることが重要。

多頭飼育問題の**3つの影響**
飼い主の生活状況の悪化
動物の状態の悪化
周辺的生活環境の悪化



対策の**3つの観点**
飼い主の生活支援
動物の飼育状況の改善
周辺的生活環境の改善

3. わが国における多頭飼育問題の現状

125 地方自治体動物愛護管理部局に対して実施した令和元年度社会福祉施策と連携した多頭飼育対策推進事業アンケート結果から抽出された現状と課題について解説。

4. 多頭飼育問題が生じる社会的背景—生活困窮と悪循環のおそれ

就労困難、失業による収入減少、疾病、障害等による心身の健康喪失、ライフステージの変化等による生活困窮により生じる様々な問題の一つが多頭飼育問題。

5. 発生構造—行われぬ繁殖制限

多頭飼育問題は、飼い主が適切な繁殖制限措置を施さずに動物を飼育し続けること等により発生。動物側の要因（動物の高い繁殖能力）と飼い主側の要因（経済的困窮や適切な判断力の不足）が存在。適切な繁殖制限措置の必要性について、飼い主に効果的に伝えることが重要。

第2章 多頭飼育問題への対応

1. 官民を超えた多様な主体・関係者による連携の重要性—連携なくして解決なし

3つの観点に対して対策を講じるためには、官民を超えた多機関連携が必要。日頃から動物愛護管理部門、社会福祉部門間で情報交換を行える体制を構築することは早期発見、早期対応につながり、多頭飼育問題の深刻化を予防。各関係主体の対応のすき間に落ちることを防ぐため、関係主体が取組可能なことを持ち寄ること、対応主体の役割分担を早期に検討すること、飼い主の特質等により主導権を持つ部局を決めるといったことが重要。

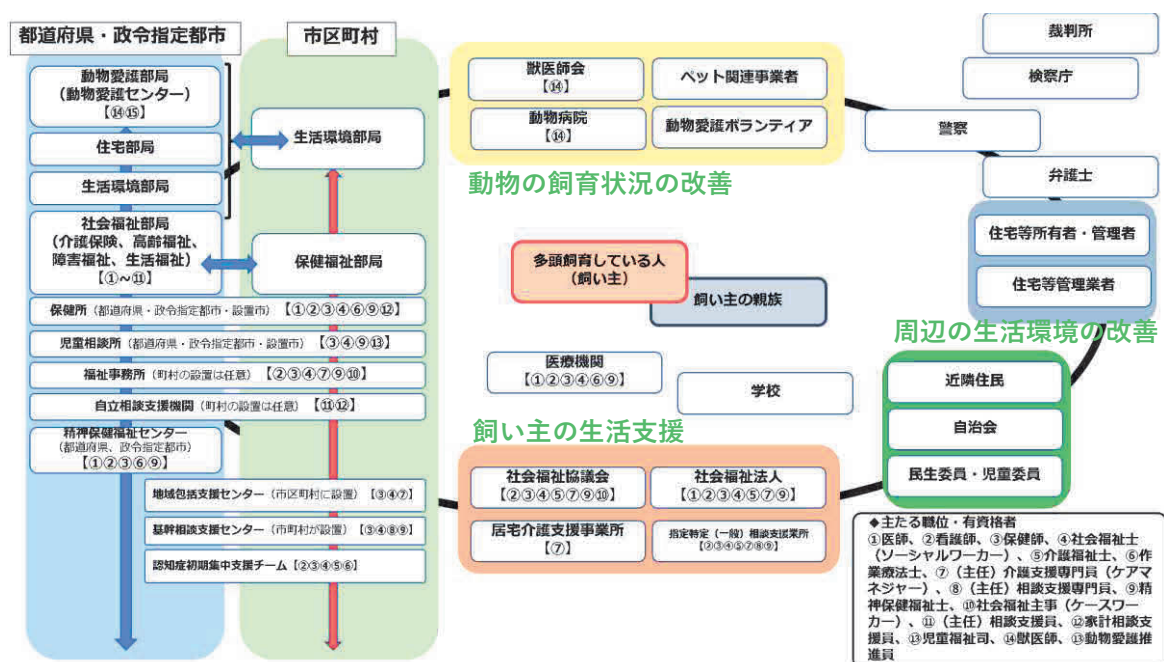


図 飼い主を取り巻く相関図（イメージ）

2. 関係法令

多頭飼育問題の対応にあたり関係する法令の紹介。

3. 多頭飼育問題への対応—関係者が協力して問題を解決しましょう

多頭飼育問題への対応は、時系列的に予防・発見・発見後対応・再発防止の4つに大きく分けられる。チェックシート等のツールを用いて、対応の必要性や状況の判断、関係主体の抽出を行い、連携して対応する。

①予防

飼い主を含め、すべての住民を対象に、動物の飼育に必要な知識、不適切な多頭飼育に係るリスクと防止策、多頭飼育問題に気づいた場合の連絡窓口等を効果的に普及啓発する。このための教育の場を設ける。

②発見

a. 多頭飼育問題に陥るリスクが高い段階、b. 多頭飼育問題の初期段階、c. 多頭飼育問題について探知、発見し、探知チェックシート(表 15)を用いて動物愛護管理局及び社会福祉部局で情報共有し、対応の必要性について検討する。

③発見後対応

飼い主の努力・取組だけでは問題解決が困難で、地方自治体・関係機関等が解決に乗り出さなくてはならない段階。事案に則して状況把握チェックシート(表 16)により関係主体を抽出し、3つの観点に対して連携して対応する。対応状況を案件記録票(表 17)や、動物リスト(表 18)、動物カルテ(表 19)に記録・整理するなど、飼い主との信頼関係を構築しつつ、解決に向けた取組を進める。

④再発防止

多頭飼育問題の解決後、再発しないようにするため、地域住民・地方自治体・関係機関等による見守り等、多層的なアフターフォローを行う。再発の兆しがあれば、早期発見、早期対応につなげる。

(参考) 飼い主を支える組織や金銭面の支援

- ・ 社会福祉に係る支援機関等：認知症初期集中支援チーム、地域包括支援センター、生活困窮者自立相談支援機関 等
- ・ 動物の飼育状況を改善する金銭的支援：不妊去勢手術や地方自治体の引取手数料に係る助成や減免（一部の地方自治体）や動物愛護ボランティアによるこれらの支援、支援のための基金創設やふるさと納税・クラウドファンディングの活用 等
- ・ 生活環境の改善のための支援：ごみ屋敷条例やごみ撤去の支援金制度（一部の自治体） 等

4. 対策に当たっての留意事項

多頭飼育問の対策に当たって留意すべき、個人情報保護の取扱い、立入検査の体制、動物由来感染症の予防、飼い主とのコミュニケーションポイント、動物の引取り・譲渡に係る所有権放棄、動物取扱業者への対応について解説。

第3章 事例紹介

具体的な事案の対応にあたって参照できるように、過去の多様な事例を紹介。

1. 予防・発見に関する取組事例

予防・発見に関する取組事例として、地方自治体作成の普及啓発資料や社会福祉関係者に対する研修会、勉強会、アンケートの実施、普及啓発のための連携の取組など。

2. 多様な主体との連携により事態が収束した事例

多様な主体が関与して多頭飼育問題に取組み、解決に至った事例について、対応の段階ごとに実施した事項、連携した主体等をまとめ、時系列で整理。