

希少種・絶滅危惧種保護政策における「ネコ問題」 —その法解釈学、そして政策法務的視点からの考察

諸坂佐利
神奈川大学法学部

1 はじめに

わが国における希少種・絶滅危惧種（以下、「希少種等」という。）保護政策における「ネコ問題」とは、例を挙げると、アマミノクロウサギ等に対する攻撃・捕食問題、イリオモテヤマネコ等に対する猫白血病等の感染症問題、餌の奪い合いによる餌減少、攻撃による負傷などの生息環境破壊、生態系搅乱といった問題等である。

2 「ネコ問題」を引き起こす

「ネコ」とはどういった概念か

この「ネコ問題」とは、ペットとしてのネコの飼い方にすべての元凶がある。飼主がネコを屋外飼養（放し飼い）又は遺棄し、そして彼らが希少種等の生息域に侵入した場合には、もはや彼らは外来種と化し希少種等を侵襲・駆逐し始めるのである。この問題は時間との勝負である。対象地からネコを完全排除するのに時間が掛かれば掛かるほど、当該問題の深刻さは増し、問題解決も極めて困難となる。結論を先取りするなら

ば、この「ネコ問題」とは、まずはネコ飼養のルールを厳格化すること、飼主に屋内飼養と不妊去勢手術、予防接種を徹底化する、そして野外生息個体を早急に排除すること、この2点に尽きるのである。

① 屋内飼養されていないネコ

ネコに限らずペット飼養に関するわが国的基本法は、「動物の愛護及

び管理に関する法律」（以下、「動愛法」という。）である。そしてペット飼養のあり方に關して同法二条（基本原則）は、飼主に対して「適切な給餌及び給水、必要な健康の管理並びにその動物の種類、習性等を考慮した飼養又は保管を行うための環境の確保」を法的義務として規定する。またそれを踏まえて同法七条では、一項で「動物の健康・安全保持」と「第三者への財産権侵害・迷惑防除」、二項で「感染症予防」、三項で「逸走防止」、四項で「終生飼養」、五項で「繁殖制限」、六項で「所有者明示（無主物との区別化）」を努力規定（法的強制力を伴わない法形式）として明記する。環境省は、同法の趣旨・目的を踏まえて「家庭動物等の飼養及び保管に関する基準（平成一四年環境省告示第三七号・最終改正：平成二五年環境省告示第

八二号）」を策定し、その「第五 猫の飼養及び保管に関する基準」二項において、「猫の所有者等は、疾病ノラネコに関して、法律上それを

の看過できない問題であると考える。

は、飼主の主義・趣向如何に関わらず、また故意・過失の有無に問わらず、法解釈上問題があるようになります。かつ當該行為は、後述のノラネコ及びノネコの温床・供給源となり得ることから、希少種等保全政策を推進する上では看過できない問題であると考える。

の感染防止、不慮の事故防止等猫の健康及び安全の保持並びに周辺環境の保全の觀点から、当該猫の屋内飼養に努めること」と定める。このようにペットは飼主によって健康及び生命を終生保持され、かつ飼主には自身のペットによる第三者への危害を未然に防止することが求められている。これら法令の規定のされ方を統合解釈すると、ペットは、屋内飼養を原則とされるべきであると考える。すなわちネコの屋外放出行為は、飼主の主義・趣向如何に問わらず、また故意・過失の有無に問わらず、法解釈上問題があるようになります。かつ當該行為は、後述のノラネコ及びノネコの温床・供給源となり得ることから、希少種等保全政策を推進する上では看過できない問題であると考える。

明確に定義づけたものは見当たらぬ。しかしながら、いくつかの文献・資料^(注)を統合解釈すると、次のように定義できると考えられる。ノラネコとは、本来的にはペットとして飼養されていたが、何らかの状況下で飼主の支配・管理から離脱し、しかしながら完全野生化には至らず人間社会に依存し、何らかの方法で人（地域集落）から食料を得つつ、主として市街地、地域集落で生息するネコ又はその子孫をいう。

動愛法は、「人に飼養・管理される動物」、すなわち「人への依存性を有する動物」を法の対象として限定し^(注)、その「所有者又は占有者」に対する一定の規律を図る。ノラネコが人との依存性を以って生存している点に着眼する限りにおいては、彼らは人間社会の一員ではある。しかし問題は当該「人」が彼を所有しない点にある。動愛法の範疇の問題ではなくなるのである。なおもう一つ留意すべき点は、ノラネコは、後述のノネコとともに法実務上は区別されいるため、「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、「鳥獣保護法」という。）の対象でもないのである。しかしながらノ

ラネコがノネコの本拠たる山野に一切出没しないという保証はなく、そして何よりもノラネコはノネコの供給源である。このノラネコという概念（存在）は、今日法の谷間の問題として、動愛法あるいは鳥獣保護法の法執行を硬直化・形骸化させる存在と考える。

③ノネコ

ノネコは、元を辿れば、ペットのネコである。ノネコは、鳥獣保護法において「狩獵鳥獸」に指定される（二条七項 同法施行規則三条及び別表2）。同法にはその定義規定は存在しないが、その逐条解説には以下のような記述を確認することができる。ノネコとは、「生物学的な分類ではペットとして飼われているネコ……と変わらないが、飼主の元を離れて常時山野等において、専ら野生生物を捕食し生息している個体」である。ノネコは、希少種等と最も近いところに生息する「物」であるので、彼らの捕獲・排除こそが希少種等保護政策の中核となるのであるが、同法は、後述の通り、屋外飼養のネコやノラネコの存在故に、十分に実効性を發揮できていない状況にある。



TNR (trap-neuter-return) を施され右耳がサクラ耳の奄美で徘徊するノラネコたち（写真提供：奄美猫部 伊藤圭子先生）

3 現行法体制における 課題と将来的展望

① 現行法体制におけるネコ概念多様性が生む法実務の混乱

「ネコ問題」に対する現行法体制は、そのネコ概念につき、彼らの生態（人への依存性・人との距離感）に着目した定義・分類法に従つて制度を構築する。しかしながら筆者は、このような制度設計は、法執行の実際から考究した場合、かえつて法実務を硬直化・形骸化させてしまうのではないかと考えている。

鳥獣保護法上の狩猟鳥獣であるネコは、前述の通り、人からの依存性を遮絶し、「常時山野等において、専ら野生生物を捕食し生息している個体」と概念上は定規できるが、それを法実務の現実世界で、誰がいかなる基準・方法を以つて特定し得るのか。同法に基づいてネコを捕獲・処分を試みようとしても、当該ネコが山野に迷い込んだ所有物（ペット）ではないと、あるいはノラネコではないと、どのようにして確証を得るのか。当該判断を誤つて捕獲・処分した場合、同法違反に基づく処分・处罚は免れず、かつそれが所有物で

あつた場合には器物損壊罪（刑法二六一一条）の刑事訴追リスク、さらには飼主からは損害賠償請求（民法七〇九条、七一〇条）といった民事訴訟リスクをも負うこととなる。このようなリスクを負いながら、同法に基づく法執行は果たして実効性を以つて進展できるのであるうか。

筆者は、ネコ概念の再編成を提言したい。ネコの生態に着目したこれまでの定義・分類法を排斥し、所有者・占有者の有無でネコの法的位置づけを画するべきであると考える。ある個体に対して所有権・占有権を主張する「人」が存在する場合には、当該ネコは、動愛法の領分に属し保護対象とし、それ以外のネコについては無主物と認定し、これをすべて鳥獣保護法上の狩猟鳥獣と「看做す」という考え方である。但し、このように制度設計するには、その前提として動愛法を改正して屋内飼養及び首輪等微表・マイクロチップ装着の法的義務化を図る必要がある。この点については次節で展開する。

「ネコ」を「財物」か「無主物」かに分類する法学的方法論は、これまで様々な法執行にブレーキをかけってきたノラネコといった存在を法の世界から排除するといった意図があ

② 現行動愛法の脆弱性

「ネコ問題」とは、人の財物たるネコの飼い方（取扱い方）の問題にに対するさらなる法的規制の強化こそが積極的に検討されなければならぬと考えている。希少種等保護（生物多様性保全）は、ワシントン条約、文化財保護法、生物多様性基本法等に基づく確固とした国家政策の問題であつて、飼主のモラルや業界団体の自主規制に委ねられるべき次元の問題ではない。一定の「結果」に対して確実性が求められる厳格な「法令遵守」の問題なのである。そ

いつた意味では、現行の動愛法は緩ぎに過ぎる感が否めない。すなわち動愛法は、飼主に対しても、一応屋内飼養を原則としつつも、規律違反に対する処罰等の規制措置を用意していない。ペット業者への規制について動愛法を改正して屋内飼養及び首輪等微表・マイクロチップ装着の法的義務化を図る必要がある。この点については次節で展開する。

「ネコ」を「財物」か「無主物」かに分類する法学的方法論は、これまで様々な法執行にブレーキをかけってきたノラネコといった存在を法の世界から排除するといった意図があ

る。

ネコへの愛護及び福祉の観点から、また将来のノラネコ及びノネコといった「不幸なる存在」を今後減少させていくためにも、屋内飼養、首輪等微表・マイクロチップ装着、不妊去勢、予防接種の法的義務化及び当該義務違反に対する制裁措置の策定、さらには当該義務を怠つたがために飼主自身が被る不利益に対する自己責任論の強調（損害賠償請求権剥奪、賠償額減殺等）は、法制度改革を前提とした議論として積極かつ早急に展開されるべきであると考える。またネコを取得、飼養、譲渡、繁殖、死亡に関する法的手続の精緻化も、當利・非當利を問わず、すなわち業者を交えない私人間譲渡の場合も含めて積極的に検討されるべきであると考える。

ペット業者への法規制については、現在、環境省は販売される犬猫へのマイクロチップ装着の義務化を検討している。^(注4)それに加えて筆者は、不妊去勢手術及び予防接種が完了した後去勢手術及び予防接種が完了しない個体の販売を原則禁止とする方策を立ててはどうか、あるいは業者は当該施設費用を加算して販売し、その際に動物病院で上記施設を無料で受けられるチケットを発行し購入者をして上記施設を誘導する方策はどうかと考えている。業者には



餌付けてしまっている住民と群がるノラネコたち（写真提供：奄美猫部 伊藤圭子先生）

一定の法的義務を課し、法令違反に對しては、指導、処分、処罰の強化も検討すべきではあるが、その一方で協力企業には一定の優遇策も検討すべきであると考える。ペット業者（業界団体）は、政策を合理的かつ効率的に推進するための重要な協働者と捉えるべきである。

4 おわりに

「ネコ問題」の元凶は、無知と利己心に支配された「人」にある。しかるに希少種等の保護・救済に英知を結集できるのも「人」である。この問題は、我々人類のあらゆる科学－人文、社会、自然－の可能性が試されている問題だと思う。希少種等を救済することと、不幸なペットの殺処分をなくすことは、同一線上の議論である。一刻も早くそれを実現する法制度を確立し、実効性のある法執行を積極的に展開していくければならないと考える。



PROFILE

諸坂左利
（むろさかさとし）
イリオモテヤマネコ保全に向けた
「竹富町ねこ飼養条例」の改正作
業に携わったのを契機に、希少種
保全政策の研究と業務の世界に深
く入り込む。現在は、小笠原のネ
コ条例その他、奄美・琉球列島の世
界自然遺産登録に向けた自然生態
系保全に関する各条令の改正作業
を進めている。現職：神奈川大学
法学部准教授。

- (1) 「川崎市猫の適正飼養ガイドライン」（平成26年2月）参照。他方、「ノイズ」に関する法解釈であるが、「狩獵法に関する疑義について照会」に対する回答通知（昭和25年12月25日林野第1-6999号）によれば、「ノイズ」とは山野に常棲する「いぬ」を謂い、市街地又は村落に棲息する無主の大犬、所謂野良犬はこの範疇に入らないものと解する。とあり、この論理構成は、本稿のテーマである「ノラネコ」及び「ノラネコ」の概念定規にも類推適用し得ると考える。
- (2) 動物愛護管理法令研究会編著「動物愛護管理業務必携」大成出版社、2006年、5頁。
- (3) 鳥獣保護管理研究会編著「鳥獣保護法の解説（改訂4版）」大成出版社、2008年、24頁。
- (4) 衆議院調査局環境調査室「動物の愛護及び管
理をめぐる現状と課題」（平成24年8月）45頁
以下、51頁以下を参照のこと。
- (5) 環境省「人と動物が幸せに暮らす社会の実現
プロジェクトアクションプラン」「平成26年
6月）。