

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく監査請求について、監査を行ったので、同条第 4 項の規定により、その結果を次のとおり公表する。

令和元年（2019 年）6 月 11 日

茨城県監査委員	小川 一成
同	石井 邦一
同	深谷 一広
同	羽生 健志

第 1 住民監査請求の内容

1 請求人 ※請求人及び代理人の氏名は姓のみ記載した。

稲敷郡阿見町 奥富
稲敷郡美浦村 塚本
稲敷郡美浦村 塚本
かすみがうら市 吉原
稲敷郡阿見町 吉原
稲敷郡阿見町 吉原
稲敷郡阿見町 折笠
稲敷郡阿見町 折笠
土浦市 湯原
土浦市 湯原
土浦市 湯原
土浦市 湯原
稲敷郡阿見町 湯原
つくば市 岡田
つくば市 岡田
稲敷郡阿見町 宮本

稲敷郡阿見町 糸賀
土浦市 山崎
稲敷郡阿見町 山崎
土浦市 中村

2 請求人ら代理人

東京都北区 弁護士 箱山
つくば市 弁護士 坂本

3 茨城県職員措置請求書の提出

平成 31 年（2019 年）3 月 29 日

4 請求の概要

請求人提出の「茨城県職員措置請求書」（以下「措置請求書」という。）による請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

なお、措置請求書の原文に即して記載したが、項目番号は本編に合わせて調整し、後述する補正書により訂正された誤記については訂正後の表記に改めた。

また、甲第 1 号証から甲第 5 号証までの記載は省略した。

（1）請求の対象者

茨城県知事 大井川和彦

（2）監査対象事項

茨城県は、同県笠間市所在の茨城県動物指導センターにおいて、犬猫の殺処分を行ってきた。平成 31 年 1 月以降、現在に至るまで、同センターでの殺処分は事実上実施されていないものと考えられるが、茨城県は、早晚、犬猫の殺処分を再開することを意図しているものと考えられ、その場合、同県知事大井川和彦は、その実施のために公金を支出することになる。

しかし、同県が行う犬猫の殺処分は違法であり、同県知事大井川和彦は、上記予定されている公金の支出の差止を行うべきである。

（3）違法の理由

ア 茨県県の行っている犬猫の殺処分の概要

茨城県は、同県笠間市日沢 47 番地に動物指導センターを設置し、そこに収容されて、第三者に対して譲渡できなかった犬や猫について、同センター内にお

いて殺処分を行ってきた。殺処分の方法は、過去においては、ガス室に閉じ込めて二酸化炭素を送り込み、窒息死させるという方法が取られていたが、近時は、毒を入れた餌を食べさせて殺害するという方法を取っている。

イ 当事者

請求人らは、何れも茨城県の住民である。

ウ 茨城県の行う殺処分の違法性その1～動物愛護法違反

(ア) 動物愛護法による動物をみだりに殺害することの禁止

動物の愛護及び管理に関する法律（以下「動物愛護法」と言う）2条1項は、「動物が命あるものであることにかんがみ、何人も、動物をみだりに殺し、傷つけ、又は苦しめることのないようにするのみでなく、人と動物の共生に配慮しつつ、その習性を考慮して適正に取り扱うようにしなければならない」と規定する。なお、ここでの「動物」には定義がなされておらず、広く動物一般を意味するものと解される。

また、同法44条1項は、「愛護動物をみだりに殺し、又は傷つけた者は、二年以下の懲役又は二百万円以下の罰金に処する」と規定し、愛護動物をみだりに殺すことは、同法2条1項において単に禁止されているのみならず、犯罪を構成するものとされている。なお、「愛護動物」とは、同法44条4項に規定があり、「牛、馬、豚、めん羊、山羊、犬、猫、いえうさぎ、鶏、いばと及びあひる」（1号）、「前号に掲げるものを除くほか、人が占有している動物で哺乳類、鳥類又は爬（は）虫類に属するもの」（2号）とされている。本件で問題としている犬及び猫は、愛護動物に含まれる。

このように、動物愛護法は、犬猫の殺害を原則として禁止しているものと解される。

(イ) 動物を殺害することができる場合とは何か

a それでは、動物を殺害することが適法とされる場合は、どのような場合であろうか。

ここで、動物愛護法2条1項も44条1項も、動物ないし愛護動物を「みだりに」殺すことを禁じている。そこで「みだりに」の意味が問題となる。ここで、みだりに殺すということは、殺害の理由と殺害の方法と、2つの観点から考察することが妥当であろうと思われる。

b そこで、まず、動物を殺害する理由の観点から考えてみる。

ところで、動物愛護法は、動物を殺害することができる理由について、規定を置いているであろうか。

同法の第4章「都道府県等の措置等」という章の中に、第35条（犬及びねこの引取り）という条文があり、そこに、「都道府県等……は、犬又はね

この引取りをその所有者から求められたときは、これを引き取らなければならない。この場合において、都道府県知事等……は、その犬及びねこを引き取るべき場所を指定することができる」（1項）、「前項の規定は、都道府県等が所有者の判明しない犬又はねこの引取りをその拾得者その他の者から求められた場合に準用する」（2項）、「都道府県知事等は、動物の愛護を目的とする団体その他の者に犬及びねこの引取りを委託することができる」（4項）、「環境大臣は、関係行政機関の長と協議して、第1項の規定により引取りを求められた場合の措置に関し、必要な事項を定めることができる」（5項）、という規定がなされている。

また、動物愛護法を受けた動物愛護法施行令（政令）、動物愛護法施行規則（省令）はあるが、動物を殺す場合についての規定は全くない。

即ち、動物愛護法は、後述する通り、動物を殺さなければならない場合に殺す方法についての規定（法律自体には定めがなく、環境大臣に委任されているが）はあるが、どのような場合に殺さなければならないかという規定を欠いている。

なお、前記動物愛護法第35条第1項、第2号の規定に基づいて、環境大臣が、犬又はねこの引取り等に関する措置を定めたものとして、「犬及びねこの引取り並びに負傷動物等の収容に関する措置」（平成18年1月20日環境省告示第26号）というものがある。この「措置」に、「第4 処分」という項目があり、「保管動物の処分は、所有者への返還、飼養を希望する者又は動物を教育、試験研究用若しくは生物学的製剤の製造の用その他の科学上の利用に供する者への譲渡し及び殺処分とする」とある。この「措置」に定められた「処分」は、殺処分だけに限られない。従って、この措置では、処分＝殺処分ではない。また、この「措置」においても、どのような場合に殺処分とすべきかは規定されていない。

この「措置」の「第3 保管、返還及び譲渡し」という項目では、動物についてできる限り生存の機会を与えるよう努めること、保管の期間はできる限り保管動物の所有者や飼養を希望する者等の便宜を考慮して定めるように努めること、などとされている。従って、この措置全体の趣旨は、簡単に動物を殺すことは想定されていないものといえる。

また、動物愛護法第40条第2項の規定に基づいて、環境大臣が定めたものとして、「動物の処分に関する指針」（平成7年7月4日総理府告示第40号）というものがある。この指針の内容は、飽くまでも殺処分を行う場合の方法を定めるものである。従って、この指針からも、処分＝殺処分ではなく、殺処分は処分の一つの形態に過ぎないことが明らかである。そして、こ

の「指針」においても、殺処分はどのような場合に行うことができるのかということについては全く規定がない。

以上のように、動物愛護法のみならず、同法施行令、同法施行規則、或いはそれ以下の告示等においても、動物を殺害することができる場合についての規定は全くない。

一方、動物愛護法は、動物が命のあるものであることに鑑み、みだりに殺すことを禁ずるという規定をしている（2条1項）。これは、動物が命のある大切な存在であるということの意味するものである（動物が命のある大切な存在であることが憲法上根拠を有することについては後述する）。このように、動物が命のある大切な存在である以上、その命を奪うことができる場合は、法律に規定されていなければならないものというべきである。ところが、現在、我が国の法律には、さらに法律以下の法令においても、そのような規定を欠いていることは、とりもなおさず、動物の殺処分には、法的根拠がないということである。法的根拠を欠く殺処分は、法律の規定に基づかない、違法な処分であるというほかはない。

- c 仮に、動物を殺害することができる場合があるとした場合、どのような理由が考えられるであろうか。実際に、我が国の都道府県等において実施されている殺処分の理由とされているものは、①治癒の見込みがない病気に罹患していたり攻撃性があるために譲渡をすることが適切ではないと判断された場合、②適切な譲渡先が見つからない、施設の収容可能頭数等の物理的制限により飼養が困難等、その他の理由、である。

しかし、治癒の見込みが実際にはないのかどうかの判断が適切になされているかどうかは疑問であるうえ、治癒の見込みがない動物であっても、静かに看取するという措置を取ることこそが、命を大切にする所以である。また、真に攻撃性が高くて人間と共存できない犬は、現実には殆ど存在しない(猫に関してはリリースすればいいことなので、このような問題は発生する余地が殆どない)。適切な譲渡先が見つからないとか、施設の収容可能頭数の問題については、自治体側の努力不足であることが往々にしてある。

茨城県についていえば、これらのうち、①の点は、実際に適正な判断がなされているものとは到底言えない。即ち、茨城県では、犬や猫について殺処分の対象にするための基準が明確ではない上、殺処分の対象を選定するのは、県の職員であるところ、同職員は、センターに収容されている犬や猫の病気の存否・その内容、性格、人に対する馴れ具合を全く把握していない。避妊去勢していた譲渡用の犬を、場所がないために大部屋に入れていた（茨城県では、大部屋に収容されている犬の中から殺処分の対象が選ばれることが多

い) ところ、センター長と保護指導課長と愛護推進課長によって、殺処分の対象として間違えて選ばれて、殺害された事例もある。また、②の点は、譲渡のための公示を行うことも十分ではない上、動物指導センター内に十分な余裕があるのであり、全く理由とはならない。因みに、茨城県動物指導センター内には、収容犬を保管するために利用できるスペースが十分にあり、そこを利用すれば犬の収用頭数を増やし、殺処分を容易に回避することができる。平成31年3月20日の県議会・予算特別委員会において、館静馬議員がその点を知事に質問したところ、知事は、このような提案を拒絶したのである。知事の努力不足は明白であり、このようなことのために犬猫の殺処分が実施されることは到底許されないものと言わねばならない。

また、上記②のような殺処分について、環境省は、減らしていく方向性を打ち出している。茨城県が行おうとしているような安易な殺処分は、この方向性に逆行するものであり、理由を欠くものであるというべきである。

従って、茨城県において、殺処分を行うための理由は全く存在しないものというべきである。

(ウ) 動物の殺害方法について

一方、動物の殺害方法について考えてみる。

動物愛護法40条1項は、「動物を殺さなければならない場合には、できる限りその動物に苦痛を与えない方法によってしなければならない」と規定している。既に述べたように、茨城県においては、現在、餌に毒を混ぜて与えるという殺害方法が取られている。この方法によった場合、毒餌を食べた犬や猫は、すぐに絶命するものではなく、苦痛のため、立ったり座ったりを繰り返し、そのように苦しんだ挙句に死に至る。

このような殺害方法は、動物愛護法40条1項に違反する。そして、このような殺害方法を取っていることは、「みだりに」動物を殺害していることに他ならないものというべきである。

(エ) まとめ

以上のとおり、茨城県における殺処分は、動物愛護法2条、40条1項、44条1項に違反して違法であるというべきである。

エ 茨城県の行う殺処分の違法性その2～茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例違反

(ア) 殺処分ゼロ条例前文違反

茨城県は、平成28年12月28日、「茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例」(以下「殺処分ゼロ条例」と言う)を制定した。この条例では、次のような格調高い前文が置かれている。

「犬や猫は、人間に最も身近な動物の一つであり、家族同様の存在として私たちの生活に癒やしと潤いを与えてくれる。

その一方では、飼い主の犬や猫の習性に対する理解不足による身勝手に無責任な飼養放棄、県民からの苦情及び相談に基づく犬の捕獲等により、多くの犬や猫が殺処分されている。

特に、本県は、犬の殺処分頭数が長年にわたり全国上位に位置するほど多く、県民が深く憂慮すべき状況にある。

犬や猫の命を尊ぶことがひいては人間の命の尊厳の確保につながることに鑑み、今こそ、犬や猫を飼養し、又は業として犬や猫を取り扱う者には、それらの命の大切さに対する認識を新たにして行動することが求められている。

ここに、私たちは、県、市町村及び県民が一体となって、犬や猫の殺処分ゼロを目指すことを声高らかに宣言し、犬や猫と共に幸せに暮らせる社会の実現に向けて行動する決意を明確にするため、この条例を制定する。」

茨城県は、上記のような決意をして、犬猫の殺処分ゼロを目指すことを決意したはずであるにも拘わらず、現実には、前述した知事の姿勢にも明確に顕われているように、自らは、殺処分ゼロを目指すための行動を執ることに消極的である。

このような茨城県の態度は、同条例前文に違反する。

(イ) 殺処分ゼロ条例4条違反

また、茨城県動物指導センターに収容した犬猫については、後述するような、飼主の不明な犬猫を除けば、その所有権は、茨城県に帰属するものと考えられる。

一方、殺処分ゼロ条例4条1項は、犬猫の飼主の責務を、「犬又は猫の所有者は、動物の福祉に鑑み、自らが所有する犬又は猫がその命を終えるまで適切に飼養すること（次条第1項において「終生飼養」という。）に努めるとともに、その所有する犬又は猫を、やむを得ず飼養することができなくなった場合には、自らの責任において新たに飼養を行おうとする者に譲り渡すよう努めなければならない」と規定する。

ところが、茨城県は、その所有する犬又は猫を、その命を終えるまで適切に飼養することを怠り、新たに飼養を行おうとする者に譲渡することの努力も怠ったうえで安易に殺処分を実施しようとしているものであるといわねばならない。このような茨城県の態度は、殺処分ゼロ条例の上記条項に違反する。

オ 茨城県の行う殺処分の違法性その3～器物損壊罪、証憑隠滅罪

茨城県は、収容した犬猫について、公示も十分に行わずに殺処分を行ってきた。収容した犬猫の中には、飼主の不明な犬猫、実際には飼い主がいるにもかかわらず、十分な調査もされない犬猫がいるものと思われる。これらの犬猫については、所有者に対する関係で器物損壊罪が成立する。また、その殺処分した犬猫を焼却する行為は、証憑隠滅罪を構成する。

カ 茨城県の行う殺処分の違法性その4～労働安全衛生法違反

(ア) 茨城県動物指導センターで行われている殺処分の実態

茨城県動物指導センターで行われている殺処分は、明確な基準もなく、県職員の恣意によってその対象となる犬や猫が選定されていることは、既に述べたとおりである。

このような殺処分の実施を実際に行っている労働者は、見ず知らずの場所に収容されて怯えている犬や、十分に人馴れしている犬が、殺処分の対象として選定され、やはり前述したような、謂われなき苦痛を与えることが分かっているながら毒薬の投与を行うことを強要され、その自らの行為の結果、犬たちが苦痛に喘ぎながら息絶えていく様子を目の当りにさせられる、という毎日を送っている。そして、そのような労働者は、「気が狂いそうだ」と嘆いている。

(イ) 労働安全衛生法違反

労働安全衛生法 23 条は、「事業者は、労働者を就業させる建設物その他の作業場について、通路、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じなければならない」と規定する。また、同法 24 条は、「事業者は、労働者の作業行動から生ずる労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない」と規定する。

しかし、上記のような茨城県動物指導センターの作業場は、労働者の精神的な健康に必要な措置を講じているものとは到底言えない状態であるというほかはない。

茨城県の行っている殺処分は、労働安全衛生法 23 条、24 条に違反する。

キ 茨城県の行う殺処分の違法性その5～日本国憲法違反

(ア) 動物が命のある大切な存在であることの憲法上の意義

動物愛護法 2 条 1 項は、既に述べたように、動物が命のある存在であることに鑑みて、その適正に取り扱うことを要求している。これは、動物自体に尊重されるべき価値があるということを暗に物語っている。

このことは、日本国憲法に強い整合性を有するものであり、憲法上その根拠を有するものである。

即ち、日本国憲法は、個人の尊厳を、憲法以前から存在する最も重要な理念と捉えている(憲法 11 条, 13 条)。個人が尊厳性を有する根拠は、その生命の尊厳性にあるものと考えられる。何故なら、個人は、幼児、精神薄弱者、植物人間にさえも、通常の成人と同様の尊厳性が認められるのであり、このような者にも尊厳性がある理由は、生命があるから、ということ以外には考えられない(従って、死刑囚に尊厳性を認めない死刑制度や、敵国人に尊厳性を認めない安保法制は、憲法に違反するものと考えられる)。

わが国では、「法人の人権」などということが言われることがあるが、法人というのは、社会的な有用性があるから、法令上、権利義務の主体となりうるに過ぎず、憲法以前から重要性がある、などという存在ではない。むしろ、生命を有する、しかも人間の生命と連続した、血の繋がりのある生命を有する動物にこそ、人間の尊厳性に準じた尊厳性が備わっているものというべきである。

このような、動物の生命の尊厳性は、憲法 11 条, 13 条にその根拠を有する者というべきである。

(イ) 殺処分は憲法に違反する

動物の生命が憲法 11 条, 13 条に根拠を有する尊厳性を持つものだとすると、それを剥奪するためには、法律上の適正な手続きを必要とする(憲法 31 条)。

ところが、既に述べたように、我が国の法制上、動物の殺処分を認めることができる場合についての法律上の規定は存在しない。現実に行われている殺処分も、社会的な必要性を具備するものとは言えないし、その方法も適切なものではないし、さらにその手続も全く整備されていない。

このような状況での殺処分の実施は、憲法 11 条, 13 条, 31 条に違反する。

ク まとめ

従って、茨城県は、殺処分に関して、公金を支出することを差し止めるべきである。

上記、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、別紙事実証明書を添えて、必要な措置を請求します。

(事実を証明する書面)

- 甲第 1 号証 犬猫救済の輪のブログに掲載された県議会での知事の答弁
- 甲第 2 号証 茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例
- 甲第 3 号証 動物愛護管理をめぐる主な課題 (資料集 その 2)

甲第4号証 CAPIN 公式活動報告「センターにいる子たち」

甲第5号証 同上「睡眠薬入り毒団子では、楽に死ねるわけではない」

5 措置請求書の補正

(1) 補正書の提出

本件措置請求書については、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項に規定する法定要件を備えているか審査するに当たり明確でない点等が存在したことから、請求人に対し、平成31年（2019年）4月11日付けで補正依頼通知を送付し、同月22日に補正書が提出された。補正期間は12日である。

(2) 補正書の概要

請求人提出の補正書の概要は、次のとおりである。

なお、当監査委員が補正を求めた事項に対する請求人の回答を原則として補正書の原文に即して記載したが、明らかな誤記は訂正し、個人を特定される恐れのある一部の記述を改め、措置請求書の誤記等に係る補正事項や補正を求めた事項にかかわりのない部分については省略した。

(犬猫の殺処分を再開することが、地方自治法第242条第1項に規定する「相当の確実さをもって予測される場合」であることを明確にする主張について)

そもそも茨城県は、犬猫の殺処分を行うことを通常業務としてきており、基本的な立場は、現在も変わりはない。

ところで、平成30年12月27日以降、同県では、犬猫の殺処分を、事実上、実施していないが、これは、自らの意思で積極的に行っているものではない。即ち、特定非営利活動法人動物愛護を考える茨城県民ネットワークが、同県動物指導センターとの間で、「毎週4頭ずつ犬を引き出せば、殺処分をしない」という約束をし、実際その通り実施してきているが、同県動物指導センター長は、「そのような約束をしたことはない」などと言い続けてきており、いつでも殺処分を再開するという姿勢を示してきた。

また、同センターでは、多数の犬（平成31年4月19日（金）現在、155頭）が収容されており、現在の収容施設だけでは全頭を適正に飼育することは困難となりつつある旨、同センター長は述べてきている。一方、本年3月20日に行われた茨城県議会予算特別委員会において、いばらき自民党所属の館静馬議員が、同センターには「犬130頭が満杯で収容されており、飼養管理の委託会社従業員も手が回らないと悲鳴を上げていた。まずは目の前の状態を早急に改善すべき。犬を保護できるスペースを笠間の動物指導センターの敷地内に作って

ほしい」旨の質問を行ったところ、茨城県知事大井川は、「収容頭数が(年間)3008頭まで減っているのです、その必要はない」などという答弁を行い、同センターの収容施設を改善する必要性がないという姿勢を示した。

さらに、平成31年4月、県内の多頭飼育現場から数十頭もの小型犬が警察署に保護され、同センターに搬入したところ、同センターの職員から「こんなにたくさん犬は収容しきれない。今なら誰も知らないから、殺処分をしたい」旨の発言を聞いたという事実もある。

従って、茨城県が早晚犬猫の殺処分を再開する明確な意思を有していること、誰にもわからなければ殺処分をしても構わないという意味を有していること、相当の確実さを以てその実施が再開されるであろうことは明らかである。

第2 請求の受理

平成31年(2019年)4月26日に監査委員会議を開催し、本件請求が自治法第242条に規定する法定要件を備えているか審査を行った結果、法定要件を満たしていると判断して、請求を受理することを決定した。

第3 監査の実施

1 証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、令和元年(2019年)5月15日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人から陳述がなされた。

陳述の内容は、概ね本件措置請求書の内容を要約したものであり、その余については、県の施策に関する質問等、本件請求とは関わりのない事項であるため、記載を省略した。

なお、新たな証拠の提出はなかった。

2 監査対象事項

本件請求において摘示された茨城県動物指導センター(以下「動物指導センター」という。)における犬猫の殺処分に係る事務手続等を監査対象事項とした。

3 監査対象機関

保健福祉部生活衛生課（以下「生活衛生課」という。）及び動物指導センターを監査対象機関とした。

4 監査対象機関への監査

生活衛生課及び動物指導センターより，以下の監査事項に関する説明聴取を行うとともに，関係書類を確認し，その結果を分析整理した。

(監査事項)

- (1) 犬猫の殺処分に係る法令や条例の定め
- (2) 犬猫の殺処分に係る一連の手続き（運用）
- (3) 犬猫の殺処分に係る実施状況
- (4) 犬猫の殺処分に係る経費（公金の支出）
- (5) 犬猫の殺処分に係る今後の実施方針

5 監査対象機関の見解

請求人の主張に対して，監査の中で以下のとおり生活衛生課及び動物指導センターから説明を聴取した。

(1) 「茨城県の行う殺処分の違法性その1～動物愛護法違反」という項目について

ア 「動物を殺害することができる場合とは何か」という項目について

(ア) 「動物愛護法は，動物をどのような場合に殺さなければならないかという規定を欠いている。」，「「犬及びねこの引き取り並びに負傷動物等の収容に関する措置」（平成18年1月20日環境省告示第26号）によると，処分＝殺処分ではない。」，「動物の殺処分には，法的根拠がないということである。法的根拠を欠く殺処分は，法律の規定に基づかない，違法な処分であるというほかはない。」という主張について

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「動物愛護法」という。）には，殺処分の条件は規定されていないが，同法第35条第1項及び第3項並びに同法第36条第2項では，都道府県の犬猫の引取り義務について規定され，これらの規定による犬猫の引取り並びに同法第36条第2項の規定による負傷動物に関する措置については，「犬及び猫の引き取り並びに負傷等の収容に関する措置について」（平成25年環境省告示第86号）中，第4（処分）において，「動物の愛護及び管理に関する法律に基づき収容，保管された動物の処分は，所有者への返還，飼養を希望する者への譲渡し及び殺処分とする。」としている。また，同法第35条第4項に「殺処分がなくなる

ことを目指して」という文言があり、また、同法第 40 条には、動物を殺す場合の方法について規定しており、同条に基づき「動物の殺処分方法に関する指針」（平成 7 年 7 月 4 日総理府告示第 40 号）が発出されている。

以上のことから、動物愛護法において、都道府県等の引取業務に際して犬及び猫の殺処分が伴うことを前提としたものと捉えている。

また、動物愛護法第 35 条第 4 項には、「所有者がいると推測されるものについてはその所有者を発見し、当該所有者に返還するよう努めるとともに、所有者がいないと推測されるもの、所有者から引取りを求められたもの又は所有者の発見ができないものについてはその飼養を希望する者を募集し、当該希望する者に譲り渡すよう努めるものとする。」とあり、返還、譲渡に努めたものの、引取り手がないものについては、行政処分として殺処分が選択されることは、法的に適合していると考えられる。

(イ) 「治癒の見込みが実際にかどうかの判断が適切になされているかどうかは疑問であるうえ、治癒の見込みがない動物であっても静かに看取するという措置を取ることこそが、命を大切にす所似である。」という主張について

動物指導センターに収容される犬及び猫の治癒の見込みについては、動物指導センター職員の獣医師が診察し、適切に判断している。

負傷動物等治療が必要な動物への対応については、動物指導センターの施設設備を用いて、できる限りの治療を行っており、職員獣医師の診察により、治癒の見込みのない動物については、その動物になるべく苦痛をあたえないよう、動物福祉の観点から致死処分とする場合がある。

(ウ) 「真に攻撃性が高く人間と共存できない犬は、現実には殆ど存在しない（猫に関してはリリースすればいいことなので、このような問題は発生する余地が殆どない）。適切な譲渡先が見つからないとか、施設の収容頭数の問題については、自治体側の努力不足であることが往々にしてある。」という主張について

真に攻撃性の高く人間と共存できない犬というのは、たとえしつけ等社会への復帰に向けた取組を行ったうえでも社会復帰が見込まれないものと捉えるのであれば、請求人の考えに異論はない。

しかしながら、環境省は動物愛護管理行政事務提要の「殺処分数」の試行的分類について、譲渡することが適切でないとする理由の一つに「収容中及び譲渡後に人や他の動物に危害を及ぼす恐れが高い場合」を上げている。

このことを考慮すると、譲渡した犬や猫が譲渡先の飼い主や財産に対して危害を加えるおそれがあり、または、逸走等の可能性が高い場合は、適正な譲

渡を推進する立場である県としては譲渡に慎重にならざるを得ない。

次に、猫については、動物愛護法第1条には、「～動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止し、もつて人と動物の共生する社会の実現を図ること」との記述があり、その地域の美化ルールに基づき飼養管理を行うことを条件に地域に放す、いわゆる地域猫活動といった例外もあるものの、安易なりリリースは動物の遺棄となり、また、猫の糞尿や毛等により、地域環境が汚染されてしまう恐れがあるのみならず、猫自身が交通事故や感染症を罹患し、苦しむ恐れもあることから認められない。

県の譲渡事業については、平成29年度から「犬猫殺処分ゼロを目指すプロジェクト事業」により譲渡推進に努めており、今年度から一般県民からの譲渡希望に随時応じる等、譲渡の機会を増やし、更には収容された犬及び猫の情報をホームページに公表しているところである。

(エ) 「茨城県では、犬や猫について殺処分の対象にするための基準が明確ではない上、殺処分の対象を選定するのは、県の職員であるところ、同職員は、センターに収容されている犬や猫の病気の存否・その内容、性格、人に対する馴れ具合を全く把握していない。」「大部屋に入れていた犬を、センター長と保護指導課長と愛護推進課長によって殺処分の対象として間違えて選ばれて殺害された事例もある。」という主張について

収容された犬猫について、譲渡適性判定表に基づき、センターの獣医師が譲渡の可否について判断している。

収容された動物の健康状態については、動物毎にセンター職員がパルボウイルス等の感染症に関する予防接種を施しており、その際、年齢、疾病、ケガ等を確認している。

性格等については、収容棟の飼養管理業務等委託業者の職員と情報共有し、譲渡適性を判定している。

殺処分を決定する際には、譲渡適性判定表の結果を参考にし、殺処分の執行伺いにより、センター長の判断に基づき殺処分を実施している。

平成28年度から収容動物の取り間違えの事実はないが、取り間違えの発生防止については、平成29年6月から収容された犬猫の写真付きの個票を作成し、収容動物と紐づけて個体管理を行っており、今後も取り間違えが生じないように努めている。

(オ) 「譲渡のための公示を行うことも十分ではない上、動物指導センター内に十分な余裕があるのであり、(殺処分の)全く理由とはならない。」「動物指導センター内には、収容犬を保管するために利用できるスペースが十分にあ

り、そこを利用すれば犬の収容頭数を増やし、殺処分を容易に回避することができる。」という主張について

動物愛護法では、譲渡のための公表は義務ではないが、県ではより譲渡を推進するため、収容された犬及び猫の収容情報をホームページに公表しており、今後も積極的に取り組んでいく。

原則として、殺処分される犬猫は譲渡不適として判断されたものであるが、センターの犬猫収容頭数に対する収容環境の状況及び収容動物への影響等、動物福祉の観点から総合的に判断し、やむを得ず殺処分を実施することはある。

また、一定の収容スペースの確保は、咬傷事故や多頭飼養崩壊等に係る緊急捕獲・保護のためにも必要であると考えている。

(カ) 「平成31年3月20日の県議会・予算特別委員会において、館静馬議員がその点（※「動物指導センター内には、収容犬を保管するために利用できるスペースが十分にあり、そこを利用すれば犬の収容頭数を増やし、殺処分を容易に回避することができる」という請求人の主張）を知事に質問したところ、知事は、このような提案を拒絶したのである。知事の努力不足は明白であり、このようなことのために犬猫の殺処分が実施されることは到底許されないものと言わねばならない。」、「(適切な譲渡先が見つからないことや収容スペースの問題での) 殺処分について、環境省は、減らしていく方向性を打ち出している。茨城県が行おうとしているような安易な殺処分は、この方向性に逆行するものであり、理由を欠くものであるというべきである。」という主張について

県が将来的に殺処分ゼロを達成するためには、センターへ収容される頭数を減少させる、いわゆる入口対策を推進すべきと考えている。

入口対策をより強化することにより、速やかに収容される犬猫の頭数を減らすことが、将来を踏まえた殺処分頭数を最も少なくできるものである。

よって、センターからの譲渡を推進する、いわゆる出口対策を継続しつつ、入口対策を強化していくことが、茨城県の殺処分ゼロに向けた最も効果的な方法である。

イ 「動物の殺害方法について」という項目について

「茨城県においては、現在、餌に毒を混ぜて与えるという殺害方法がとられている。この方法によった場合、毒餌を食べた犬や猫は、すぐに絶命するものではなく、苦痛のため、立ったり座ったりを繰り返し、そのように苦しんだ挙句に死に至る。このような殺害方法は動物愛護法40条第1項に違反する。」、「このような殺害方法をとっていることは、「みだりに」動物を殺害し

ていることに他ならないものというべきである。」という主張について

県では、犬猫の殺処分に毒物を使用していない。「動物の殺処分方法に関する指針」（平成7年7月4日総理府告示第40号）第3に基づき、麻酔薬を混ぜた餌の経口投与を行っている。

麻酔が作用する段階で酩酊状態となるため、ふらつくような行動をとる場合があるものの意識は速やかに消失するものである。

このことから、県はみだりに殺処分しておらず、動物愛護法第40条第1項に違反するものではない。

ウ 「まとめ」という項目について

「以上のとおり、茨城県における殺処分は、動物愛護法2条、40条1項、44条1項に違反して違法であるというべきである。」という主張について

以上のことから、動物指導センターの業務に関して違法性はない。

(2) 「茨城県の行う殺処分の違法性その2～茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例違反」という項目について

ア 「殺処分ゼロ条例前文違反」という項目について

「茨城県は上記（条例前文）のような決意をして、犬猫の殺処分ゼロを目指すことを決意したはずであるにも拘わらず、現実には、前述した知事の姿勢にも明確に顕われているように、自らは、殺処分ゼロを目指すための行動を執ることに消極的である。このような茨城県の態度は同条例前文に違反する。」という主張について

「茨城県犬猫殺処分ゼロを目指す条例」（平成28年条例第59号。以下「殺処分ゼロ条例」という。）前文は条例の理念を表したものであり、本県は当該条例に基づき施行の翌年度の平成29年度から「犬猫殺処分ゼロを目指すプロジェクト事業」を展開し、動物愛護管理行政の強化を行っている。当該事業の結果、犬及び猫の殺処分頭数を平成29年度は前年度比で約7割減少、平成30年度は約4割減少させることができた。

イ 「殺処分ゼロ条例4条違反」という項目について

(ア) 「茨城県動物指導センターに収容した犬猫については、飼い主の不明な犬猫を除けば、その所有権は、茨城県に帰属するものと考えられる。」という主張について

動物愛護法第35条に「都道府県等は、犬又は猫の引取りを所有者から求められたときは、これを引取らなければならない。」と規定されている。

動物愛護法には、所有権の移転について規定はないため、県で引取る場合、飼い主は所有権の放棄をするが、県が所有権の譲渡を受けたわけではなく、県に所有権が移転することはない。

県は収容した犬又は猫に関して所有権を主張せず、管理者として、飼養施設にて一時的に飼養を行っている。

- (イ) 「茨城県は、その所有する犬又は猫を、その命を終えるまで適切に飼養することを怠り、新たに飼養を行おうとする者に譲渡することの努力も怠ったうえで安易に殺処分を実施しようとしているものであるといわねばならない。」という主張について

前項で述べたとおり、県は管理者であり、所有者ではないため、殺処分ゼロ条例第4条第1項には該当しない。

ゆえに、所有していないものの、収容している犬猫について新たに飼養を行おうとする者への譲渡努力として、「譲渡犬猫サポート事業」などにより譲渡の推進を行っている。このため、安易な殺処分はない。

また、県が譲渡に努めた結果、犬及び猫の譲渡頭数を平成29年度は前年度比で約4割増加し、平成30年度は約1割増加させることができた。

- (3) 「茨城県の行う殺処分の違法性その3～器物損壊罪、証憑隠滅罪」という項目について

「収容した犬猫について、公示も十分に行わずに殺処分を行ってきた。」「実際には飼い主がいるにもかかわらず、十分な調査もされない犬猫がいるものと思われる。これらの犬猫については、所有者に対する関係で器物損壊罪が成立する。また、その殺処分した犬猫を焼却する行為は、証憑隠滅罪を構成する。」という主張について

収容した犬猫について、公表の義務を有するのは、「茨城県動物の愛護及び管理に関する条例」(昭和54年条例第8号。以下、「動愛条例」という。)第12条第1項に基づき抑留した、けい留していない、かつ、飼い主が不明の成犬であり、抑留した場合は、同条例第12条第2項により4日間の公表の義務がある。

本県ではホームページにおいて抑留した犬について公表しており、期間の4日間は狂犬病予防法(昭和25年法律第247号)第6条第8項に規定する市町村が抑留した所有者の知れていない犬について行う公示期間である2日間を上回っていることから、飼い主不明の成犬について十分な公表をしている(なお、生後90日以内の子犬については、けい留義務が除外されており、抑留することはない)。

子犬及び猫については、動物愛護法第35条又は第36条に基づき収容するものであるが、このことについて法律上の公表または公示義務はない。

また、「犬及び猫の引取り並びに負傷動物等の収容に関する措置について」(平成25年環境省告示第86号)第3項第2号には、「所有者がいると推測されるものについては公報、インターネット等による情報の提供等により、また、標識番

号等の明らかなものについては登録団体等への照会等により、当該保管動物の所有者の発見に努めること。」とあり、特に子犬、子猫については飼い主がいるものと推測されるもの（首輪、マイクロチップを装着している等）以外は公表を行っていない。

なお、成猫については、人が介入せずに狩等を通じて成猫に成長する、いわゆる野猫というものは茨城県には存在していないと認識しており、収容される成猫は所有者がいると推測されるものとして成犬と同様に公表を行っている。

動物愛護法または動愛条例に基づき県に収容した犬猫について、その所有権について規定はない。

動物愛護法第 35 条第 4 項には「所有者がいるものと推測されるものについてはその所有者を発見し、当該所有者に返還するよう努める」と規定されている。

行政処分による器物損壊罪並びに証憑隠滅罪の適用については、明確な判例が不明なため司法の判断にゆだねるところである。

県としては、義務的な公表を十分に行っており、飼い主への返還に努めていること、また、収容期間を出来る限り延長し、譲渡ボランティア団体や譲渡会を通して収容された犬及び猫の譲渡に努めていることから、やむを得ず殺処分される犬又は猫について、器物損壊罪は適用されないと考える。

また、器物損壊罪が適用されず合法的に殺処分及び焼却行為を行っていることから、証憑隠滅罪は適用されないと考える。

(4) 「茨城県の行う殺処分の違法性その 4～労働安全衛生法違反」という項目について

ア 「茨城県動物指導センターで行われている殺処分の実態」という項目について

「殺処分は、明確な基準もなく、県職員の恣意によってその対象となる犬や猫が選定されている。」「謂われなき苦痛を与えることが分かっているながら毒薬の投与を行うことを強要され、その自らの行為の結果、犬達が苦痛に喘ぎながら息絶えていく様子を目の当りにさせられている、という毎日を送っている。そして、そのような労働者は「気が狂いそうだ」と嘆いている。」という主張について

(1) に対する抗弁のとおり、適切に判断している。

動物指導センターの動物収容棟に収容された犬及び猫の飼養管理については、民間業者に委託契約している。

委託契約は一般競争入札により行われ、入札仕様書には委託業務の内容として、犬及び猫の殺処分並びに焼却等業務について記載されており、委託業者はその旨を理解した上で入札し、委託契約している。

労働者というのは受託業者の職員であると思料するが、殺処分を含む業務に関して契約を交わしている以上、動物指導センター長の指示に基づく当該業務の履行は必然である。

なお、県では、犬猫の殺処分に毒物を使用していない。「動物の殺処分方法に関する指針」(平成7年7月4日総理府告示第40号)第3に基づき、麻酔薬を混ぜた餌の経口投与を行っている。

麻酔が作用する段階で酩酊状態となるため、ふらつくような行動をとる場合があるものの意識は速やかに消失し、死亡する。このため犬達が苦痛にあえぐ状態にはならない。

また、受託業者の職員が業務の履行に関し感じる精神的苦痛については受託業者代表が対応すべきものである。

動物指導センターが、受託業者代表から聴取したところ「気が狂いそうだ」と嘆いている職員がいるとは報告を受けておらず、県職員内においても確認されていない。

イ 「労働安全衛生法違反」という項目について

「事業者は、労働者の作業行動から生ずる労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。」「上記のような茨城県動物指導センターの作業場は、労働者の精神的な健康に必要な措置を講じているものとは到底言えない状態であるというほかはない。」という主張について

「犬及び猫の引取り並びに負傷動物等の収容に関する措置について」(平成25年環境省告示第86号)第4によると、「動物の愛護及び管理に関する法律に基づき収容、保管された動物の処分は、所有者への返還、飼養を希望する者への譲渡し及び殺処分とする。」とあり、都道府県等に収容される犬又は猫の処分として殺処分が事実上存在することは明示されている。

労働者を就業させる建設物その他の作業場について、県は必要な措置を講じており、労働安全衛生法(昭和47年法律第57号)第23条違反ではない。

動物指導センターの犬及び猫の収容棟に関する飼養管理業務委託について、労働者の健康を保持するために必要な措置を取る義務のあるものは受託業者である。

ゆえに、本県が労働安全衛生法違反を問われる立場にない。

なお、動物指導センターでは、受託業者代表から「気が狂いそうだ」と嘆いている職員がいるとは報告を受けておらず、県職員内においても確認されていない。

(5) 「茨城県の行う殺処分の違法性その5～日本国憲法違反」という項目について

ア 「動物が命のある大切な存在であることの憲法上の意義」という項目について

て

「日本国憲法は、個人の尊厳を、憲法以前から存在する最も重要な理念と捉えている（憲法 11 条, 13 条）が、個人が尊厳性を有する証拠は、その生命の尊厳性にあるものと考えられる。」「動物の生命の尊厳性は憲法 11 条, 13 条にその根拠を有するものというべきである。」という主張について

日本国憲法の解釈については国の判断になる。

あえて言うならば、日本国憲法第 11 条, 第 13 条は国民に対する人権を謳っているものである。

犬, 猫ならびにペットについて明文の規定はなく, 民法（明治 29 年法律第 89 号）第 85 条により「物」とは有体物をいう」との規定に従って「物」とあると解釈されている。

よって, 犬及び猫は日本国憲法第 11 条及び第 13 条にそぐわないと思慮する。

イ 「殺処分は憲法に違反する」という項目について

「動物の生命が憲法 11 条, 13 条に根拠を有する尊厳性を持つものだとすると, それを剥奪するためには, 法律上の適正な手続きを必要とする（憲法 31 条）。」「このような状況での殺処分の実施は, 憲法 11 条, 13 条, 31 条に違反する。」という主張について

日本国憲法の解釈については国の判断になる。

あえて言うならば, 前項に述べたとおり, 犬及び猫は日本国憲法第 11 条及び第 13 条にそぐわないと思料するため, 日本国憲法第 31 条についても適用できない。

(6) 「まとめ」という項目について

「茨城県は, 殺処分に関して, 公金を支出することを差し止めるべきである。」という主張について

これまで述べたように, 本県が殺処分に関し公金を支出することは適当である。

(7) 補正書について

ア 「特定非営利活動法人動物愛護を考える茨城県民ネットワークが, 同県動物指導センターとの間で, 「毎週 4 頭ずつ犬を引き出せば, 殺処分をしない」という約束をし, 実際その通り実施してきているが, 同県動物指導センター長は, 「そのような約束をしたことはない」などと言いつけてきており, いつでも殺処分を再開するという姿勢を示してきた。」という主張について

平成 30 年 12 月 27 日に特定非営利活動法人動物愛護を考える茨城県民ネットワークは, 殺処分の対象外の犬を引き出す代わりに, 同日殺処分する予定であ

った犬の殺処分中止を県に求め、県はそれに応じたが、同日以降の殺処分中止は約束していない。

県としては、動物愛護法第1条及び第2条の趣旨に照らして譲渡することが適切でないと判断した犬については殺処分を行うが、収容スペース等その他の理由での殺処分は行わないよう努めている。

イ 「本年3月20日に行われた茨城県議会予算特別委員会において、いばらき自民党所属の館静馬議員が質問を行ったところ、大井川知事は「収容頭数が年間3,008頭まで減っているのです、その必要はない」などという答弁を行い、センターの収容施設を改善する必要性がないという姿勢を示した。」という主張について

センターの犬猫収容頭数は、昭和62年当時に25,818頭だったところ、平成29年度には3,083頭まで減少している。

県は、更なる収容頭数の減少に向けた事業に取り組んでおり、増加傾向にある譲渡頭数等の状況を踏まえると、新たな収容施設の設置の必要性は決して高い状況ではないと考えている。

センターの収容施設の改善については、動物福祉の観点から収容される犬猫の飼養環境をよりよくするための整備を進めているところである。

ウ 「平成31年4月、県内の多頭飼育現場から数十頭もの小型犬が警察署に保護され、センターに搬入したところ、センターの職員から「こんなにたくさんの犬は収容しきれない。今なら誰も知らないから、殺処分をしたい」旨の発言を聞いたという事実もある。」という主張について

警察署からの通報により、県内の多頭飼育現場から所有権放棄により県が引き取った数十頭の犬は、全頭、複数の動物愛護団体へ譲渡済である。

また、センター職員が「こんなにたくさんの犬は収容しきれない。今なら誰も知らないから、処分したい」旨の発言をしたという事実はない。

エ 「茨城県が早晚犬猫の殺処分を再開する明確な意思を有していること、誰にもわからなければ殺処分をしても構わないという意思を有していること、相当の確実さを以ってその実施が再開されるであろうことは明らかである。」という主張について

センターの犬猫収容頭数に対する収容環境の状況及び収容動物への影響等、動物福祉の観点から総合的にやむを得ないと判断した場合に殺処分を実施する。

なお、現在のところ具体的な日程は決まっていない。

毎年度、殺処分頭数は公表しており、誰にもわからなければ殺処分しても構わないというのは事実ではない。

第4 監査によって確認した事実

監査の結果、確認した事項は、以下のとおりである。

1 犬猫の殺処分に係る法令や条例の定め

犬猫の収容から処分については、狂犬病予防法、動物愛護法及び動愛条例を根拠としている。

狂犬病予防法では、成犬（生後 91 日齢以上の犬に限る。）について、都道府県知事が任命する狂犬病予防員は、「第四条に規定する登録を受けず、若しくは鑑札を着けず、又は第五条に規定する予防注射を受けず、若しくは注射済票を着けていない犬があると認めたときは、これを抑留しなければならない。」（第 6 条第 1 項）とし、「所有者がその犬を引き取らないときは、予防員は、政令の定めるところにより、これを処分することができる。」（同条第 9 項）と規定している。

動物愛護法では、都道府県における犬猫の引き取り業務について、「犬又は猫の引取りをその所有者から求められたときは、これを引き取らなければならない。」

（第 35 条第 1 項）と規定し、「所有者の判明しない犬又は猫の引取りをその拾得者その他の者から求められた場合」（同条第 3 項）にもこれを準用するとしている。

なお、これらの規定により引取りを行った犬猫については、「殺処分がなくなることを目指して、所有者がいると推測されるものについてはその所有者を発見し、当該所有者に返還するよう努めるとともに、所有者がいないと推測されるもの、所有者から引取りを求められたもの又は所有者の発見ができないものについてはその飼養を希望する者を募集し、当該希望する者に譲り渡すよう努めるものとする。」（同条第 4 項）と規定している。

また、道路、公園、広場その他の公共の場所において、疾病にかかり、若しくは負傷した犬、猫等の動物又は犬、猫等の動物の死体を発見した者から都道府県に通報があった場合には、「その動物又はその動物の死体を収容しなければならない。」（同法第 36 条）と規定している。

都道府県が、同法第 35 条第 1 項及び第 3 項の規定により引き取った犬猫及び同法第 36 条の規定により収容した負傷動物に関する措置については、「犬及び猫の引取り並びに負傷動物等の収容に関する措置について」（平成 18 年環境省告示第 26 号）において、「保管動物（施設に保管する犬、猫等の動物）の処分は、所有者への返還、飼養を希望する者への譲渡し及び殺処分とする。」（第 4 「処分」）と規定している。

また、同告示においては、「都道府県知事等は、殺処分がなくなることを目指し

て、施設に保管する犬、猫等の動物のうち、所有者がいると推測されるものについては公報、インターネット等による情報の提供等により、また、標識番号等の明らかなものについては登録団体等への照会等により、当該保管動物の所有者の発見に努めること。」(第3「保管、返還及び譲渡し」2)、また、「所有者がいないと推測される保管動物、所有者から引取りを求められた保管動物及び所有者の発見ができない保管動物について、家庭動物又は展示動物としての適性を評価し、適性があると認められるものについては、その飼養を希望する者を募集する等により、できるだけ生存の機会を与えるように努めること。」(第3 3)と規定している。

なお、殺処分を行う際の条件について、動物愛護法には具体的な規定はない。

動物の殺処分の方法については、動物愛護法では、「動物を殺さなければならない場合には、できる限りその動物に苦痛を与えない方法によつてしなければならない。」(第40条第1項)と規定し、「動物の殺処分方法に関する指針」(平成7年7月4日総理府告示第40号)では、「管理者及び殺処分実施者は、動物を殺処分しなければならない場合にあっては、殺処分動物の生理、生態、習性等を理解し、生命の尊厳性を尊重することを理念として、その動物に苦痛を与えない方法によるよう努めるとともに、殺処分動物による人の生命、身体又は財産に対する侵害及び人の生活環境の汚損を防止するよう努めること。」(第1「一般原則」)と規定している。

動物愛護法に基づき動物の愛護及び管理に関する事項を定める動愛条例では、所有者による飼い犬のけい留義務(第5条第1号)に違反して、「けい留していない飼い犬があると認めるときは、当該職員をしてこれを捕獲し、抑留させることができる。」(第12条第1項)とし、「飼い犬の所有者が前項の期間内にその犬を引き取らないとき、又は第2項に定める公表期間満了の日までにその犬が引き取られないときは、これを処分することができる。」(同条第4項)と規定している。

2 犬猫の殺処分に係る一連の手続き(運用)

県は、動物指導センターにおいて、狂犬病予防法、動物愛護法及び動愛条例等、並びに、これらの法令等に基づき定めた「茨城県動物指導事務処理要領」(平成23年4月1日施行)の規定により、犬猫の収容から処分(返還、譲渡、殺処分)に至るまでの業務を執行している。

(1) 収容

動物指導センターへの犬猫の収容は下記のいずれかに該当するものである。

ア 狂犬病予防法第6条第1項又は動愛条例第12条第1項に基づく犬の抑留による収容(運用上、現在は狂犬病予防法に基づく抑留は実施せず、動愛条例を適

用している)。

イ 動物愛護法第 35 条に基づく飼い主からの犬猫の引取り及び飼い主不明の犬猫の引取り収容。

ウ 動物愛護法第 36 条に基づく負傷動物の収容。

(2) 公表

飼い主不明の犬猫については、飼い主への返還を推進するため、犬猫の情報(個体の写真、抑留年月日、場所、犬猫種、毛色、性別、体格、首輪の有無等)を動物指導センターのホームページや掲示板に公表している。

飼い主不明の成犬について、飼い主への返還を推進するための公表期間は、動愛条例では「4 日間公表しなければならない」(第 12 条第 2 項)と規定しているが、飼い主への返還をさらに推進するため、運用で 7 日間(土日祝日を除く。)に延長している。

飼い主不明の成猫や飼い主がいると推測される子犬・子猫(首輪、マイクロチップの装着のあるもの等)については、法令上の公表義務はないが、飼い主への返還に努めるため、成犬と同様に公表を行っている。

(3) 譲渡適性判断

収容した犬猫については、公表と並行して、新たな飼い主への譲渡が適正であるか、環境省の適正譲渡支援のためのガイドラインを踏まえ作成した「譲渡適性判定表」を基に、動物指導センター職員の獣医師が収容された個体毎に譲渡適性を判断している。

(4) 譲渡

公表によっても飼い主が判明しない犬猫や飼い主が所有権を放棄した犬猫については、動物愛護団体との調整や、ホームページによる犬猫情報(個体の写真、抑留年月日、場所、犬猫種、毛色、性別、体格、首輪の有無等)の発信等により新たな飼い主への譲渡を進めている。

(5) 殺処分

飼い主への返還あるいは新たな飼い主への譲渡がなされず、譲渡適性も低いと判定された犬猫については、動物指導センターの犬猫収容頭数に対する収容環境の状況及び収容動物への影響等、動物福祉の観点から総合的に検討し、センター長がやむを得ないと判断した場合に、殺処分を実施する。

殺処分の方法については、動物愛護法等に基づき、「できる限りその動物に苦痛を与えない」(同法第 40 条第 1 項)ために、麻酔薬を混ぜた餌の経口投与を採用している。この方法によれば、麻酔が作用する段階で酩酊状態となるため、ふらつくような行動をとる場合があるものの意識は速やかに消失する。

3 犬猫の殺処分に係る実施状況

(1) 犬猫の殺処分頭数の推移

(単位：頭)

	平成 28 年度 (2016 年) a	平成 29 年度 (2017 年)	平成 30 年度 (2018 年) b	$(b - a) / a$
犬	612 (30)	338 (75)	235 (62)	▲61.6%
猫	1,679 (29)	375 (81)	211 (200)	▲87.4%
合計	2,291 (59)	713 (156)	446 (262)	▲80.5%

※ () は動物指導センターにて収容中に、病死、衰弱等により死亡した頭数の内訳。

※ 平成 30 年 12 月 20 日以降、殺処分の実施はない。

(2) 犬猫の収容頭数の推移

(単位：頭)

	平成 28 年度 (2016 年) a	平成 29 年度 (2017 年)	平成 30 年度 (2018 年) b	$(b - a) / a$
犬	1,628	1,325	1,426	▲12.4%
猫	2,272	1,758	1,515	▲33.3%
合計	3,900	3,083	2,941	▲24.6%

4 犬猫の殺処分に係る経費（公金の支出）

犬猫の殺処分が今後実施された場合、想定される経費（公金の支出）は以下のとおり。

(1) 委託料

動物指導センターでは、動物の保護収容及び飼養管理業務等を民間業者に委託しており、当該委託契約の仕様書には、収容された動物の殺処分及び焼却等の業務が含まれている。

平成 31 年度（令和元年度、2019 年度）の契約の仕様書も同様であり、今年度は、これまでのところ収容された動物の殺処分及び焼却等の業務実績はないが、殺処分が実施された場合には、当該契約の一部として、殺処分及び焼却等の業務が履行される。

(2) 消耗品費

殺処分に使用する麻酔入りの餌を作るための薬剤（麻酔薬）及び餌を購入するための経費。

(3) 燃料費

殺処分後に死体を焼却する際の燃料（重油）を購入するための経費。

5 犬猫の殺処分に係る今後の実施方針

(1) 犬猫の殺処分に係る今後の実施方針について

犬猫の殺処分については、前述の手続き（2「犬猫の殺処分に係る一連の手続き（運用）」）に基づき、動物指導センター長がやむを得ないと判断した場合には、実施する方針である。

なお、平成30年12月20日以降、殺処分は実施していない。今後、やむを得ないと判断された犬猫については、殺処分を実施することになるが、現在のところ、具体的な日程は決まっていない。

(2) 犬猫の殺処分ゼロを目指すための取り組み

県は、殺処分ゼロ条例の制定以前から、動愛条例に基づく動物愛護月間における啓発事業を始め、動物ふれあい教室等による学校教育への動物愛護の普及等、殺処分頭数の減少を図る取組を行ってきた。

平成29年度からは、殺処分ゼロ条例（平成28年12月28日制定）を踏まえ、「犬猫殺処分ゼロを目指すプロジェクト事業」を開始し、犬猫の殺処分ゼロを目指すため、様々な施策を行っている。

このような取組みにより、プロジェクト事業開始前の平成28年度と平成30年度を比較すると、犬猫の殺処分頭数は2,291頭から446頭へ（80.5%減）、犬猫の収容頭数は3,900頭から2,941頭へ（24.6%減）、それぞれ減少している。

【参考】

「犬猫殺処分ゼロを目指すプロジェクト事業」の施策

○「犬猫殺処分ゼロを目指す環境整備事業」

市町村や関係団体と連携し、県による犬猫の引取り頭数の減少を目指す事業。

- ・県民意識醸成事業（平成29年度～平成31年度）
- ・地域猫活動推進事業（平成29年度～平成31年度）
- ・犬猫殺処分ゼロ推進活動支援事業（平成29年度～平成31年度）
- ・動物愛護管理施策のあり方検討事業（平成30年度）
- ・適正飼育指導員設置事業（平成31年度）

○「譲渡犬猫サポート事業」

センターから関係団体等へ譲渡する犬猫の頭数の増加を目指す事業。

- ・譲渡犬猫の飼育管理費補助事業（平成29年度～平成31年度）
- ・譲渡犬猫の不妊去勢手術実施事業（平成29年度～平成31年度）

- ・子猫の譲渡推進事業（平成 30 年度～平成 31 年度）

6 その他

(1) 県が収容した犬猫の所有権について

ア 飼い主から引き取った犬猫について

動物愛護法に基づく都道府県が行う犬猫の引き取りにおいて、飼い主（元の所有者）から都道府県への所有権の移転に係る規定はない。

茨城県が犬猫を引取る場合においては、飼い主は所有権を放棄するが、県は所有権の譲渡を受けず、県に所有権は移転しない。県は、収容した犬猫に関して所有権を主張せず、管理者として、飼養施設にて一時的に飼養を行っている。

イ 飼い主不明の犬猫について

県が、動物愛護法や動愛条例に基づき飼い主不明な犬猫を収容した場合、その所有権の扱いについて、法令に規定はない。

ウ 所有権との関係で犬猫の殺処分が刑事事件として起訴された事例の有無

監査対象機関が調査した範囲において、都道府県が行う犬猫の殺処分について、犬猫の所有権との関係で刑事事件として起訴された事例は存在しなかった。

(2) 犬猫の殺処分に係る業務の委託について

ア 犬猫の殺処分を行う労働者について

動物指導センターにおける犬猫の殺処分及び焼却等業務は、民間業者に委託されている（上記 4（1））。

ちなみに、殺処分する犬猫の選定はセンター長の判断によるものの、県の職員は、犬猫の殺処分及び焼却等業務に係る作業に携わることはない。

イ 委託業務に係る労働安全衛生法上の取扱いについて

監査対象機関から国（労働局）に確認したところ、同法第 23 条（「事業者は、労働者を就業させる建設物その他の作業場について、通路、床面、階段等の保全並びに換気、採光、照明、保温、防湿、休養、避難及び清潔に必要な措置その他労働者の健康、風紀及び生命の保持のため必要な措置を講じなければならない。」）及び第 24 条（「事業者は、労働者の作業行動から生ずる労働災害を防止するため必要な措置を講じなければならない。」）に規定する「事業者」は、委託業務の場合、一般論として、受託業者であるとのことであった。

なお、作業場を提供している県に対して、これまで受託業者から従業員の作業環境について改善の要望を受けたことはなく、県は、委託先の要望に依らず、自主的に作業場における安全面、照明、防湿等の環境改善を行っていた。

ウ 請求人が主張する「気が狂いそうだ」と嘆く労働者について

監査対象機関が受託業者代表に聴取したところ、「気が狂いそうだ」と嘆いて

いる職員がいるとの報告はなく、県職員内においても確認されていない。

第5 判断

監査対象機関への説明聴取及び関係書類等の調査により、確認した事実に基づき、次のとおり判断する。

なお、請求人は、茨城県において現在は犬猫の殺処分を実施していないものの早晩再開することを意図しているとの認識に基づき本件請求を行っているため、殺処分の再開について監査対象機関に確認したところ、平成30年12月20日以降、現在まで殺処分を実施していないが、今後、やむを得ない場合には殺処分を実施する方針とのことであり（第4 5（1））、犬猫の殺処分が再開されることが相当の確実性をもって予測されるとの前提で判断を行う。

また、本件請求は、茨城県が再開を予定している犬猫の殺処分に係る公金の支出の包括的な差止めをその趣旨とするものであり、専ら当該殺処分が違法であることを理由とし、殺処分に係る一連の経費の支出も包括的に違法なものになるとして、その差止めを求めているものと解されることから、茨城県が行う犬猫の殺処分について、請求人が主張する違法性の適否を判断することとする。

1 判断の理由

以下、茨城県が行う犬猫の殺処分に関し、請求人が主張する違法性の適否について、法令等ごとに判断の理由を述べる。

(1) 「動物愛護法違反」という主張について

動物愛護法第2条第1項及び第44条第1項では、動物ないし愛護動物を「みだりに」殺すことを禁じている。

請求人は、動物愛護法では犬猫の殺害を原則禁止しているとした上で、動物を殺害することが適法とされる場合は、この「みだりに」の意味が問題であり、殺害の理由と殺害の方法と、2つの観点から考察することが妥当であるとし、県が行う犬猫の殺処分は、いずれの観点でも動物愛護法に違反する旨主張している。

そこで、動物を殺処分する理由及び方法の観点から、請求人の主張の妥当性を検討する。

ア 動物を殺処分する理由に係る請求人の主張について

(ア) 「動物の殺処分には、法的根拠がない」旨の請求人の主張について

請求人は、動物が命のある大切な存在であることは憲法上の根拠を有するものであるから、その命を奪うことができる場合は、法律に規定されていないところ、動物愛護法、同法施行令、同法施行規則及び同法に基づく告示等には、動物を殺害できる場合についての規定がなく、動物の殺処分は、法的根拠がない違法な処分である旨主張している。

請求人の主張は、動物が命のある大切な存在であることは憲法上の根拠を有するものであるという見解をその前提とするものであるが、このような見解は、(5)でも後述するように、独自の解釈にすぎず、理由がない。一方、「動物の殺処分方法に関する指針」(平成7年7月4日総理府告示第40号)においては、「動物を殺処分しなければならない場合にあっては、殺処分動物の生理、生態、習性等を理解し、生命の尊厳性を尊重することを理念として、その動物に苦痛を与えない方法によるよう努める」とあり、動物の生命の尊厳性を尊重することが、動物の殺処分自体を否定するものではないという国の見解が示されている。

以上のことから、独自の憲法解釈を前提として動物の殺処分は違法な処分であるとする請求人の主張には理由がない。

(イ)「都道府県等において実際に殺処分の理由とされているものが仮に認められるとしても、茨城県の運用ではこれらの理由は存在しない」旨の請求人の主張について

請求人は、仮に動物を殺害できるとした場合、実際に都道府県等で実施されている殺処分の理由とされているものは、①治癒の見込みがない病気に罹患していたり攻撃性があったりするために譲渡をすることが適切ではないと判断された場合、②適切な譲渡先が見つからない、施設の収容可能頭数等の物理的制限により飼養が困難等、その他の理由であるが、治癒の見込みの判断が適切であるか疑問である、自治体側の努力不足であることが往々にしてあるなどとしている。その上で、茨城県においては、①については適正な判断がなされているものとは到底言えず、②についても、譲渡のための公示が不十分であり、動物指導センター内にも十分な余裕があるなどとして、殺処分を行うための理由は全く存在しない旨主張している。

監査で確認したところ、県が実際に犬猫の殺処分を行うにあたって方針としているのは、収容した犬猫のうち、返還、譲渡に努めたものの、譲渡適性が低く引取り手がないものについて、動物指導センターの犬猫収容頭数に対する収容環境の状況及び収容動物への影響等、動物福祉の観点から総合的に判断し、やむを得ない場合に処分を行うというものである(第4-2,同5(1))。

動物愛護法、同法施行令、同法施行規則及び同法に基づく告示等には、動物

を殺処分することができる条件についての直接の規定はないが、同法第 35 条第 4 項には、引き取りを行った犬猫について、殺処分がなくなることを目指して、返還、譲渡に努める旨規定されており、返還、譲渡に努めた上でやむを得ない場合に殺処分を実施するという方針は、監査対象機関の主張（第 3 5（1）ア（ア））のとおり、当該条項の規定に適合すると解すべきであり、同法のその他の条項にも違反する点は認められない。

また、県が殺処分を実施するにあたり、犬猫の譲渡適性判断、譲渡のための情報の公表、及び、施設の収容スペースの判断において、請求人の主張するような不適正な点があるか監査で確認した。

まず、譲渡適性については、動物指導センター職員の獣医師が環境省の適正譲渡支援のためのガイドラインを踏まえ作成した「譲渡適性判定表」を基に個体毎に判断し業務を行っている（第 4 2（3））。また、譲渡のための公表については、ホームページにより動物指導センターに収容している犬猫全頭の情報（個体の写真、抑留年月日、場所、犬猫種、毛色、性別、体格、首輪の有無等。ただし、子犬、子猫については収容頭数のみ）の発信を行っている（同 2（4））。さらに、施設の収容スペースについては、センター長が殺処分の判断をする際、動物指導センターの犬猫収容頭数に対する収容環境の状況及び収容動物への影響等、動物福祉の観点から総合的に検討し、やむを得ないと判断した場合にのみ、殺処分を実施することとしている（同 2（5））。

以上のように、県が行う、犬猫の譲渡適性判断、譲渡のための情報の公表、及び、施設の収容スペースの判断において、適正な運用がなされており、今後、不適正な運用により違法に犬猫の殺処分が行われることが予測されるような事実を確認することはできなかった。

したがって、県が行う犬猫の殺処分には理由がなく違法であるとする請求人の主張は理由がない。

イ 動物を殺処分する方法に係る請求人の主張について

動物愛護法第 40 条第 1 項では、「動物を殺さなければならない場合には、できる限りその動物に苦痛を与えない方法によってしなければならない」と規定されている。

請求人は、現在、茨城県で行われている殺処分について、餌に毒を混ぜて与える方法であり、これは、すぐに絶命せず、苦しんだ挙げ句死に至るものであるため、当該規定に違反するとともに、同法で禁じている「みだりに」動物を殺害していることに他ならない旨主張している。

監査で確認したところ、現在、県が採用している犬猫の殺処分の方法については、毒物を使用しておらず、麻酔薬を混ぜた餌の経口投与を行っており、麻酔

が作用する段階で酩酊状態となるため、ふらつくような行動を執る場合があるものの、意識は速やかに消失するとのことであり（第4 2（5））、請求人の主張にある「苦しんだ挙げ句死に至る」ような殺処分の方法であるとの事実は確認できなかった。

したがって、県が行う殺処分の方法について、動物愛護法第40条等の規定に違反するとの請求人の主張は理由がない。

ウ まとめ

上記アで殺処分の理由、イで殺処分の方法について、それぞれ判断したとおり、茨城県が行う犬猫の殺処分が動物愛護法に違反するとの請求人の主張は理由がない。

(2) 「殺処分ゼロ条例違反」という主張について

ア 「殺処分ゼロ条例前文違反」という主張について

請求人は、県は、条例前文において、犬猫の殺処分ゼロを目指すことを決意したはずであるにも拘わらず、殺処分ゼロを目指すための行動を執ることに消極的であり、条例前文に違反する旨主張している。

このことについて、監査で確認したところ、県は、平成29年度から、殺処分ゼロ条例（平成28年12月28日制定）を踏まえ、「犬猫殺処分ゼロを目指すプロジェクト事業」を開始し、犬猫の殺処分ゼロを目指すため、様々な施策を行っており、事業実施以降、犬猫の殺処分頭数や、動物指導センターへの犬猫の収容頭数はそれぞれ減少している（第4 3、同5（2））。

したがって、県が殺処分ゼロを目指すための行動を執ることに消極的であるとの請求人の主張は理由がない。

イ 「殺処分ゼロ条例第4条違反」という主張について

請求人は、動物指導センターに収容した犬猫について、飼い主の不明な犬猫を除き、その所有権は県に帰属するものであるとの見解を前提とし、県は、所有する犬猫を、その命を終えるまで適切に飼養することを怠り、新たに飼養を行おうとする者に譲渡することの努力を怠ったうえで安易に殺処分を実施しようとするものであるとして、犬猫の所有者の責務を規定する上記条項に違反する旨主張している。

このことについて、監査で確認したところ、県が飼い主から犬猫を引き取った場合、飼い主は所有権を放棄するが、県は、所有権の譲渡を受けず、収容した犬猫に関して所有権を主張しない。県は、管理者として、飼養施設にて一時的に飼養を行っているのであり（第4 6（1）ア）、犬猫の所有権が県に帰属することを前提とする請求人の主張は、その前提を欠き理由がない。

(3) 「器物損壊罪，証憑隠滅罪を構成する」という主張について

請求人は，県が収容した犬猫の中には，飼い主の不明な犬猫，実際には飼い主がいるにもかかわらず，十分な調査もされない犬猫がいると思われるとして，これら犬猫の殺処分については，所有者に対する関係で器物損壊罪が成立し，その殺処分した犬猫を焼却する行為は，証憑隠滅罪を構成する旨主張している。

犯罪行為の存否に関しては，抽象的に判断できるものではなく，様々な要件（故意の有無，違法性の有無等）に照らして検察ないし裁判所において個別具体的に判断されるものである。

しかるに，請求人は，県が行う犬猫の殺処分が器物損壊罪（刑法（明治40年法律第45号）第261条）や証憑隠滅罪（証拠隠滅罪。刑法第104条）を構成すると主張する理由について，何ら具体的に述べていない。

なお，請求人が主張する証憑隠滅罪は，他人の刑事事件に関する証拠を隠滅したときに成立する犯罪であり，本件のような場合には当てはまらない。

監査で確認したところ，動物愛護法及び動愛条例等において，収容した犬猫の所有権に係る規定はないが，県は，収容した飼い主不明な犬猫について，飼い主への返還や新たな飼い主への譲渡に努めており（第4-2），他者の所有権を侵害するような具体的事実は認められなかった。

なお，監査対象機関が調査した範囲において，都道府県が行う犬猫の殺処分について，所有権との関係で刑事事件として起訴された事例は存在しなかった（第4-6（1）ウ）。

これらのことから，県が行う犬猫の殺処分一般について，器物損壊罪や証憑隠滅罪を構成するという請求人の主張には理由がない。

(4) 「労働安全衛生法違反」という主張について

請求人は，動物指導センターにおける犬猫の殺処分について，明確な基準もなく恣意的に犬猫が選定され，殺処分を実施する労働者は，毒薬の投与を強制され，その結果，苦痛に喘ぎながら犬猫が息絶える様子を目の当たりにさせられる毎日を送っており，「気が狂いそうだ」と嘆いている旨主張している。その上で，こうしたセンターの作業場は，労働者の精神的な健康に必要な措置を講じているものとは到底言えない状態であるとして，茨城県の行う犬猫の殺処分は，上記の必要な措置を義務づける労働安全衛生法に違反する旨主張している。

前述のとおり，収容から処分までについては，適法な運用がなされており（第5-1（1）ア（イ）），恣意的に殺処分する犬猫が選定されるものではなく，殺処分の方法についても，犬猫が「苦痛に喘ぐ」ものでもない（同1（1）イ）。また，「気

が狂いそうだ」と嘆く労働者の存在を確認することはできなかった(第4 6(2)ウ)。

そもそも、動物指導センターで実施される動物の殺処分に係る作業は、契約上、業務委託先の作業員が実施しており(同6(2)ア)、この場合、労働安全衛生法に基づき、作業員の精神的な健康に必要な措置を講じる義務を負うのは、一般に委託先の事業主であり、作業場を提供している県に対して、これまで受託業者から従業員の仕事環境について改善の要望を受けたことはなかった。なお、県は、委託先の要望に依らず、自主的に作業場の安全面、照明、防湿等、環境改善を行っていた(同6(2)イ)。

以上のとおり、県が労働安全衛生法に違反する事実や、殺処分が実施された場合に、労働安全衛生法違反が予測される事実は確認できなかったことから、請求人の主張に理由はない。

(5)「日本国憲法違反」という主張について

請求人は、動物の生命の尊厳性は憲法第11条及び第13条に根拠を有するものとの見解を前提とし、動物の殺処分が憲法に違反する旨主張している。

一般に、憲法第11条及び第13条は、「国民」すなわち人間を対象とするものと解すべきであり、同条を動物の生命の尊厳性の根拠とする請求人の主張は、独自の解釈にすぎず理由がない。

2 結論

以上のことから、請求人の主張は理由がないものと判断し、これを棄却する。