

---

種 別： 論説

タイトル： 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

著 者： 箕輪 さくら

所 収： 『上智法学論集』第 65 卷 3 号（令和 4 年 1 月）141-180 頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

---

## 論 説

---

# 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

箕輪さくら

---

- 第1章 本稿の目的
- 第2章 イギリスにおける動物関連業規制
  - 1. 2018年動物福祉規則以前の動物関連業規制と問題点
  - 2. 2018年動物福祉規則による動物関連業規制
- 第3章 新たなライセンス制度
  - 1. 2018年動物福祉規則概要
  - 2. ライセンス制度
  - 3. 検査官
- 第4章 2018年動物福祉規則の成果と課題
  - 1. 規制強化と副作用
  - 2. 規制者・被規制者双方の負担は減ったのか
  - 3. 動物福祉の推進を目指す2つの執行主体
- 第5章 日本の動物取扱業規制の問題点とイギリス動物関連業規制からの示唆

## 第1章 本稿の目的

本稿は、イギリスの「The Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018」(以下、「2018年動物福祉規則」という。)にもとづく動物関連業のライセンス制度(Animal Activity License、「AAL」と呼ばれる場合もある。)について分析し、日本法への示唆を得ることを目的としている<sup>(1)</sup>。

---

(1) イギリスは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、ウェールズの4地域から構

2018年動物福祉規則は、日本の「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。)21条以下に規定される動物取扱業に関する遵守基準策定に影響を与えている<sup>(2)</sup>。2018年動物福祉規則の制定は、イギリスの動物関連業規制において約60年ぶりともいわれる大きな制度改革であった。個別法によって制定されていた動物関連業のライセンス制度が、「Animal Welfare Act 2006」(以下、「2006年動物福祉法」という。)の下で整理され、一本化された。旧制度のもとで指摘されていた問題点に対応し、規制者・被規制者に対する負担軽減の観点から規制執行の合理化を図った点が特徴となっている。本規則に関して理解を深めることは、日本の動物愛護管理法政策のみならず、その下で展開されるより有効な規制執行にあたっても有益な知見を与えらると思われる。2018年動物福祉規則に関しては、その概略を紹介する邦文資料<sup>(3)</sup>はあるものの、規則制定の経緯や、規則制定権限を定める2006年動物福祉法との関係、ライセンス制度の詳細を明らかにする邦文文献は見当たらない。

本稿の構成は、次のとおりである。第2章では、2018年動物福祉規則制定以前の動物関連業規制の概要を説明し、問題点として認識されていた内容を明らかにしたうえで、2018年動物福祉規則の制定までの経緯を確認する。第3章では、2018年動物福祉規則にもとづくライセンス制度について説明する。第4章では、2018年動物福祉規則の運用及び社会的影響から、どのような成果と課題が見られるか検討する。第5章では、第4章までの議論をもとに、日本法への示唆を整理する。

---

成され、法体系は地域によって異なる。2018年動物福祉規則は、適用範囲をイングランドに限定しているため、「イギリス」という用語を用いるのは不正確だが、本稿では日本でよりなじみがある「イギリス」という語を使用する。本稿で「イギリス」という言葉を用いた場合、断わりがない限りはイングランド地域を指す。

- (2) 環境省 第7回動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会(2020年8月12日)資料「適正な飼養管理の基準の具体化について」([https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/tekisei/h29\\_07/mat01\\_01.pdf](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/tekisei/h29_07/mat01_01.pdf), 2021年9月15日最終閲覧)。この中で掲げられているイギリスの基準は、2018年動物福祉基準にもとづいて定められたものである。
- (3) 遠藤真弘「諸外国における犬猫の販売規制—アメリカ、イギリスの動向—」調査と情報1016号(2018年)1頁以下・6-8頁参照。

## 第2章 イギリスにおける動物関連業規制

### 1. 2018年動物福祉規則以前の動物関連業規制と問題点

#### (1) 動物保護法の発展

イギリスは判例法主義の国であり、最も重要な法源はコモン・ロー（判例法）である。コモン・ローにおける動物の基本的な法的地位は「物」である。飼育下の動物の位置づけは「財物」であり、財物としての価値の保護を超えて、動物に対する法的保護を導き出すことはできない<sup>(4)</sup>。言い換えれば、コモン・ローから、動物を特別なものとして把握し、これに対する不適切な取扱いや動物虐待に適用する法は見出せない。

イギリスの動物保護法制の発展を支えるのは、議会制定法である。イギリスでは、議会主権の原理により、議会は無制限の立法権をもつ<sup>(5)</sup>。1911年に議会制定法として成立した *Protection of Animals Act 1911*（以下、「1911年動物保護法」という。）は、現代のイギリス動物保護法制の基礎となっている。1911年動物保護法は、動物に「不必要な苦しみ」を与える行為を違法とし、刑罰によるいわゆる動物虐待への対応を中心に据えた法律であった。1911年動物保護法の対象とならない問題は、さらに個別の議会制定法で対応が図られた。動物の展示やペットの販売等、動物関連業の規制も、対象に応じて個別法を制定していた（表1参照）。

#### (2) 2006年動物福祉法の制定

イギリスの動物保護法制は、2006年に大きな展開をみせる。約100年に

---

(4) Halsbury's laws of England (5th edn, 2008) vol 2, para 702-713.

(5) 議会主権については、田島裕『イギリス法入門〔第2版〕』（信山社、2009年）13-15頁、小栗実『国会主権』戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003年）134-137頁で簡潔に示されている。イギリスには、日本のような違憲立法審査権も存在していない。1998年人権法により、議会制定法を裁判所が審査し、「不適合の宣言」を出すことは認められているが、この宣言に法律の効力を失わせる力はない。

表1 2018年動物福祉規則制定以前の動物関連業に対する規制法

動物の展示及び訓練	Performing Animals (Regulation) Act 1925
ペット動物の販売	Pet Animals Act 1951 (及び1983改正法)
動物の保管(預託)	Animal Boarding Establishments Act 1963
犬の繁殖	Breeding of Dogs Act 1973, Breeding of Dogs Act 1991, Breeding and Sale of Dogs (Welfare) Act 1999
乗馬施設	Riding Establishments Act 1964, Riding Establishments Act 1970

わたってイギリス動物保護法制の中心的役割を果たしていた1911年動物保護法が大きく改正され、2006年動物福祉法が制定されたのである<sup>(6)</sup>。

2006年動物福祉法は、「動物の福祉」(Animal Welfare)の確保と推進を目的としている。「動物の福祉」とは、端的に言えば、「動物を利用する際には、動物の福祉を考慮すべき」という考え方である。動物の福祉が確保されているか否かの判断に広く採用されているのが、「5 freedom」(5つの自由)<sup>(7)</sup>という基準である。具体的には、「飢えと渇きがないこと」、「不快がないこと」、「痛み、障害、病気がないこと」、「正常な行動を表現できる状態にあること」、「恐怖と苦悩がないこと」の5点が基準となる。

2006年動物福祉法は、実験動物を除く飼育下の脊椎動物を対象としている<sup>(8)</sup>。動物の所有者や、一時的に動物を保管する者に対しては、責任を持つ動物の福祉を確保することが求められる<sup>(9)</sup>。動物の福祉が確保されていないと判断されて刑事訴追された場合には、51週未満の禁錮、又は罰金<sup>(10)</sup>

(6) 2006年動物福祉法については、箕輪さくら「英国二〇〇六年動物福祉法の分析(1)～(2・完)」自治研究93巻(2017年)7号109頁以下、8号93頁以下参照。

(7) 5つの自由については、竹村勇司「第4章 5つの自由がある」上野吉一＝武田庄平編著『動物福祉の現在 動物とのより良い関係を築くために』(農林統計出版、2015年)39頁以下参照。

(8) 実験動物の取扱いは、Animals(Scientific Procedures) Act 1986の中で規定されている。

(9) Animal Welfare Act 2006 (AWA2006), s9.

(10) 条文では、「標準等級5級」(level 5 on the standard scale)を超えない金額の罰金と記されている。標準等級は、Criminal Justice Act 1982で定められた略式裁判における罰金の基準である。等級は1～5級に分かれており、5級が最も重い。2006年動物福祉法制定当時は最高5,000ポンド(2006年の平均レート1ポンド=211円で換算すると約100万円)の罰金を科すことが可能とされていたが、現在ではLegal Aid Sentencing and

が科せられる（併科あり）。その対象は、動物関連業者に限らず、一般に適用される。

さらに2006年動物福祉法は、動物に関連する業を営む場合には、ライセンスの取得を義務付けている。このライセンスに関する制度については、規則（委任立法）で内容を定めるとしている<sup>(11)</sup>。しかしながら、規則制定はすぐには着手されず、2018年動物福祉規則が制定されるまでは、個別法による動物関連業規制が続いた。

### (3) 旧ライセンス制度の問題点

個別法による動物関連業規制下では、それぞれの法律にもとづいてライセンス取得が義務付けられていた。個別法ごとに多少の違いはあるが、旧ライセンス制度の基本的な仕組みは、ライセンス取得希望者が地方自治体に申請し、地方自治体が審査を行う。動物の展示及び訓練に関するライセンスを除き、各ライセンスは、一律に年末で期限が切れると定められていた<sup>(12)</sup>。

ここでいう地方自治体とは、ディストリクトレベルの地方自治体（local authority）を指す。ディストリクトは基礎的自治体であり、日本の市町村に相当する<sup>(13)</sup>。ディストリクトには、環境衛生に関する行政部門がおかれ、騒音等の生活環境問題や酒類販売（パブ営業）ライセンス関連事務を扱っている<sup>(14)</sup>。

90年以上にわたって続いていた個別法による動物関連業規制には、数々の問題が指摘されていた。ここでは、大きく3つの問題点を紹介する<sup>(15)</sup>。

---

Punishment of Offenders Act 2012、85条によって5級の罰金上限額が撤廃されている。罰金額の決定は治安判事裁判所の裁量となっており、量刑協議会が策定している量刑基準の中で、週単位の収入をもとにした基準が示されている。

(11) AWA2006, s13(1)-(4).

(12) Pet Animals Act 1951, s1(6). Animal Boarding Establishments Act 1963, s1(6). Breeding of Dogs Act 1973, s1(7). Riding Establishments Act 1964, s1(7).

(13) 内貴滋『英国地方自治の素顔と日本』（ぎょうせい、2016年）384-385頁参照。最新のイギリスの地方自治に関する情報は、一般財団法人地方自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）- 2019年改訂版-」2020年7月7日（[http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2019\\_london.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2019_london.pdf)、2021年9月15日最終閲覧）。

(14) 一般財団法人地方自治体国際化協会・前掲注(13)12-13頁参照。

第1に、対応できない問題の出現である。ライセンスの根拠法には、制定から相当期間を経過しているものが多い。時代に合わせて改正しながら運用していたが、その限界が指摘されていた。特に大きく取り上げられたのが、ペットのインターネット販売と、「もぐりのブリーダー (backstreet dog breeders)」と呼ばれる違法な犬の繁殖・販売業への対応である。

イギリスでは、生体販売に厳しい規制をかけている影響か、店頭ではウサギやモルモットなどの小動物、鳥類、爬虫類、魚類などの販売しかみられない。その一方で、犬猫のオンラインでの取引は劇的に増加している。インターネット販売は、個別法の制定時には想定しえなかったものであり、改正等で手当てはしていたものの、新たなライセンス制度の構築による対応を迫られる状況であった<sup>(16)</sup>。

「もぐりのブリーダー」は、利益を出すために短期間で繁殖を繰り返すなど、劣悪な環境で犬を飼育し、繁殖及び販売を行う業者を指す<sup>(17)</sup>。動物の福祉の確保を求める2006年動物福祉法の観点からは違法業者である。こうした業者は、ライセンスが不要とされる小規模で行われるため、行政が介入する糸口が掴めず、実体の把握が難しかった。

第2に、規制者、被規制者双方の負担が大きいという問題である。個別法によるライセンス制度は、各法によって異なる制度となっている。複数業種を行っている業者は、ひとつひとつの制度に対応する必要があった。この状況は、制度を運用する地方自治体にとっても、申請、検査、執行、それぞれの場面で複雑さをもたらしていた。

加えて、ライセンスは期限が1年とされており、一律に年末で期限が切れる。このため、年末にライセンスの申請や更新に伴う事務作業、申請・更新に必要な検査などの業務が集中し、行政にとって重い負担となっていた。

---

(15) Explanatory Memorandum to the Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018, para7.3-7.8.

(16) *ibid* para7.7.

(17) Elena Ares Nikki Sutherland ‘Puppy smuggling’ (the House of Commons Library prepares, 31 Oct 2017)

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CDP-2017-0205/CDP-2017-0205.pdf>  
accessed 15 September 2021.

被規制者である業者の中には、英国認証機関認定審議会（United Kingdom Accreditation Service、以下「UKAS」という。）の認定を受けた認証システムに加盟し<sup>(18)</sup>、個別法が求める動物福祉の水準よりも高い水準を満たす者もある。しかし、これらの業者もライセンス制度の枠組みの中では、ライセンス取得の最低限の水準をкаろうじて満たす業者と同等に扱われるため、負担が過重であるとの不満もあがっていた。

第3に、2006年動物福祉法と整合性がとれないという問題である。動物関連業のライセンスを個別法の下で合法に受けていたとしても、2006年動物福祉法違反になるという矛盾をはらんだ状態が生じた。

旧制度は、ライセンス付与の基準を地方自治体ごとに定めており、国が策定した基準のみならず、独自基準や動物福祉団体が作成した基準など、様々な選択肢があった。2006年動物福祉法の制定を受け、国が策定する基準は2006年動物福祉法が求める水準を満たすよう更新されたが、この基準を採用した地方自治体は、3分の1以下にとどまる。地方自治体の中には、2006年動物福祉法が求める水準を満たさない基準をライセンス付与の判断に用いている場合もあった。例えば、2006年動物福祉法のもとでは、動物が通常の行動様式をとれる環境を確保することが求められている。しかし、こうした環境が確保されていなかったにもかかわらずライセンスを与えていた事例が確認された<sup>(19)</sup>。このような状況は動物福祉の確保の観点から問題視され、動物福祉団体が地方自治体を相手取って訴訟を提起する事態へと発展した<sup>(20)</sup>。

---

(18) 具体的には、2013年にUKAS認証を受けたthe Kennel Clubによる犬のブリーダー認定制度（Assured Breeder Scheme）が想定される。Assured Breeder Schemeは、繁殖における犬の健康と福祉の確保を求めて2004年につくられた制度である。認定を受けるためには、繁殖場への立入検査のほか、繁殖犬の遺伝子検査などの厳しい調査が行われ、犬の健康のために繁殖回数等も制限される。イギリスで、犬の繁殖に関するUKAS認証を受けているのは、Assured Breeder Schemeのみである。Assured Breeder Schemeは、近年では子犬を求める人々に優良なブリーダーを紹介するという意義も果たしている。Nick Sutton, 'The Assured Breeder Scheme and the importance of health screening' (British Veterinary Association, 29 Jan 2019) <[www.bva.co.uk/news-and-blog/blog-article/the-assured-breeder-scheme-and-the-importance-of-health-screening/](http://www.bva.co.uk/news-and-blog/blog-article/the-assured-breeder-scheme-and-the-importance-of-health-screening/)> accessed 15 September 2021.

(19) DEFRA, Impact Assessment (Animal Activities Licensing Schemes), 5[2017].

## 2. 2018年動物福祉規則による動物関連業規制

### (1) 制定法と委任立法の関係

前述の通り、イギリスは議会主権の国であり、政府が策定する規則、命令等の委任立法も、議会制定法の授權次第では幅広い内容の制定が可能となる。例えば、議会制定法の根拠があれば、委任立法によって他の議会制定法を修正・改廃することも認められている<sup>(21)</sup>。

委任立法の中でも重要性の高いものは Statutory Instrument (制定法的文書) とよばれる。制定法的文書のほとんどは、制定にあたり議会による確認的決議が必要となる。確認的決議という手続きを通して、議会が委任立法をコントロールしている<sup>(22)</sup>。委任立法の手続的統制といえる。

日本では、法律による政省令への白紙委任は違憲となる<sup>(23)</sup>。イギリスにはこのような制約がなく、立法権の一部を一般的包括的に委任する趣旨の法律制定も可能である<sup>(24)</sup>。もっとも、議会制定法による委任の範囲を超えた

---

(20) 本事案は、2006年動物福祉法13条にもとづいて策定された「Code of Practice for the Welfare of Dogs」を遵守していない犬のブリーダーに、Breeding of Dogs Act 1973にもとづくライセンスを付与した地方自治体の決定を違法として、動物福祉団体が司法審査を求めた事案である。裁判所は、「Code of Practice for the Welfare of Dogs」の遵守は、Breeding of Dogs Act 1973にもとづくライセンス取得の要件ではないとして、請求を退けた。Chancepaxies Animal Welfare v North Kesteven District Council, [2017] EWHC 1927 (Admin), [2017] LLR 685, [2017] PTRS 1368, [2017] All ER (D) 223 (Jul)

2006年動物福祉法13条にもとづく「Code of Practice」とは、DEFRAによって策定された行為準則である。犬、猫などの動物種ごとに、動物の福祉を確保に関する具体的事項が示されている。法的拘束力は認められないが、裁判所が動物の福祉の確保について判断する際の証拠として用いられている。詳しくは、箕輪・前掲注(6)自治研究93巻8号93-94頁参照。

(21) 八木保夫「イギリスにおける委任立法—統制手段の近時の発展を中心として—」早稲田法学会誌25号(1975年)345頁以下・346頁参照。委任立法による議会制定法の改廃は「法の支配」との関係で度々議論となっている。

(22) 植村勝慶「行政立法とそのコントロール」戒能通厚編『現代イギリス法事典』(新世社、2003年)203-205頁参照。

(23) 芦部信喜『憲法[第7版]』(岩波書店、2019年)307-308頁、平岡久「行政立法」雄川一郎ほか編『現行行政法大系第2巻』(有斐閣、1984年)75-79頁、宇賀克也『行政法概説I 行政法総論[第7版]』(有斐閣、2020年)302-303頁参照。

(24) 利光大一「イギリス行政法における委任立法の研究(一)」愛知学院大学論叢27巻3・

委任立法は権限踰越（*ultra vires*）にあたり、裁判所によって無効とされる<sup>(25)</sup>。

2006年動物福祉法13条は、自身が責任を負う動物に関係する。同条によれば、「然るべき国家機関（*appropriate national authority*）」が規則で明示した活動を行う場合には、ライセンスの取得（又は登録）が必要である<sup>(26)</sup>。現在「然るべき国家機関」としては、2006年動物福祉法を所管している環境・食糧・農村地域省（*Department for Environment, Food & Rural Affairs*、以下、「DEFRA」という。）及びその関係機関が該当する。

「然るべき国家機関」には、規則でライセンス（又は登録）に関する規定を策定する権限が与えられている<sup>(27)</sup>。この規則は、2006年動物福祉法にもとづくため、同法と同様に動物の福祉の推進を目的としたものでなければならない<sup>(28)</sup>。動物の福祉の推進以外を目的とした内容は、権限踰越にあたる。他にも、規則策定は、2006年動物福祉法 Schedule1 に従う必要がある。以下、主要な点を紹介する。

- ・ライセンスの期限やライセンス所有者が死亡した際のライセンスの扱いを規定できる。
- ・ライセンス期限は3年以上としてはならない。
- ・ライセンス取得を認める際の詳細な要件を規定できる。
- ・ライセンスが違法状態となった場合の取消しを規定できる。
- ・違法行為に対する刑罰（51週未満の禁錮、又は「標準等級5級」（*level 5 on the standard scale*）を超えない金額の罰金）を規定できる。
- ・ライセンス申請等の際の手数料を規定できる。

ライセンス制度を運用するライセンス機関は、地方自治体又はDEFRAである。ライセンス機関が地方自治体の場合には、DEFRAが定めるガイダンスに従って運用するよう規則で定めることができる<sup>(29)</sup>。

---

4号（1984年）1頁以下・9頁参照。

(25) 植村・前掲注（22）204-206頁参照。

(26) AWA 2006, s13(1)-(4).

(27) AWA 2006, s13(7).

(28) AWA 2006, s13(5).

こうしたライセンス制度の実施に関する内容のほか、関連法（Performing Animals (Regulation) Act 1925、Pet Animals Act 1951、Animal Boarding Establishments Act 1963、Riding Establishments Act 1964、Breeding of Dogs Act 1973）を、規則によって廃止できるとされている<sup>(30)</sup>。

## (2) 2018年動物福祉規則の制定

新たなライセンス制度の構築に向けた動きは、2015年頃から始まる。DEFRAは、ライセンス制度に関するパブリックコンサルテーションの後、国内の主要動物福祉団体や、ペット業界団体、獣医師団体の代表者、地方自治体の代表者を集めた非公式の利害関係者による会合を設け、規則制定について議論を交わした<sup>(31)</sup>。2017年には、規則制定に必要な手続きである公式な利害関係者による協議が行われ、規則草案が作成された。草案は2018年に議会で承認を受け、2018年動物福祉規則成立に至った。

2018年動物福祉規則のねらいは、大きく分けて、①ライセンス制度の再構築による動物福祉の確保促進、②リスク評価などの新たなシステムを導入した規制者・被規制者双方のコスト削減、の2点である。次章では、2018年動物福祉規則の概要と、新たなライセンス制度について述べる。

# 第3章 新たなライセンス制度

## 1. 2018年動物福祉規則概要

### (1) 対象となる業

規則は、全7部（part）29カ条と10の附表（schedule）で構成される。対象業種はSchedule1で定められており、①犬の繁殖業（ブリーダー）、②ペット販売業、③犬又は猫の預託業（いわゆるペットホテル）、④馬の貸出し業、

---

(29) AWA2006, Sch.1(1) para2-3.

(30) AWA 2006, s13(8).

(31) Explanatory Memorandum to the Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018, para 8.1.

⑤展示動物の飼養又は訓練の5つの業種が該当する。犬の散歩代行サービスやトリミングサロンは、対象業種に含まれていない。対象5業種の中でも、ライセンスを求められるのは、原則として商業目的の場合に限られる<sup>(32)</sup>。

## (2) 地方自治体による運用

2018年動物福祉規則にもとづく動物関連業に関するライセンス事務は、ディストリクト又はユニタリーの担当とされている<sup>(33)</sup>。この点、旧ライセンス制度からの変更はない。

前述の2006年動物福祉法 Schedule 1 の内容を受け、2018年動物福祉規則は、地方自治体に対して DEFRA 大臣が策定するガイダンス遵守を義務付けている<sup>(34)</sup>。これにより、旧ライセンス制度で認められていた、地方自治体によるライセンス基準の選定や策定の裁量はなくなった。地方自治体による、基準の上乗せや独自基準の追加も認められていない<sup>(35)</sup>。

地方自治体の裁量が縮減され、全国統一の基準となったのは、2018年動物福祉規則による新たなライセンス制度が業者の星評価制度（後述）を採用しており、公平性の観点から全国統一の基準による運用が求められたと説明されている<sup>(36)</sup>。

---

(32) Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018 (AWR 2018), SI2018/486, Sch.1 Pt1 para1. 業種ごとに例外的な措置もある。例えば犬の繁殖業に関しては、12か月で3胎以上の子犬を繁殖している場合には商業目的でなくてもライセンスの取得が必要となる。DEFRA, Guidance notes for conditions for breeding dogs, 4 [2020], available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/936830/dog-breeding-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/936830/dog-breeding-guidance.pdf).

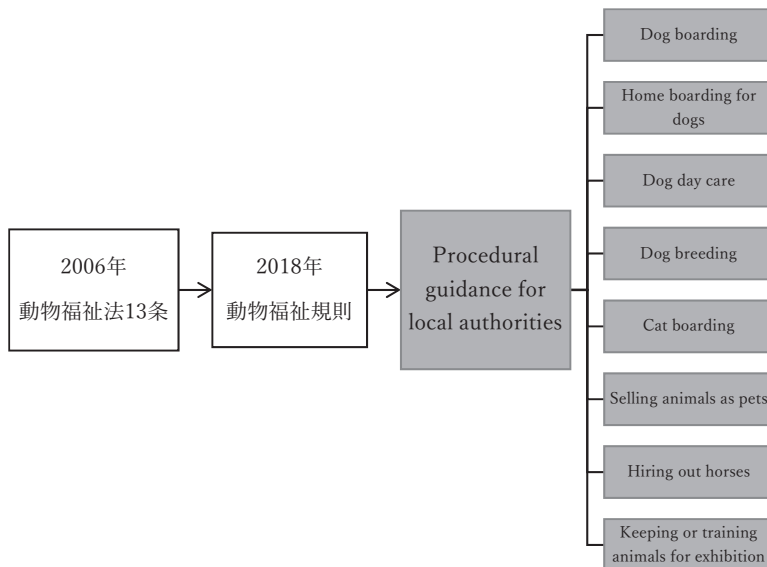
(33) AWR 2018, Pt1 reg 2.

(34) AWR 2018, Pt3 reg 14.

(35) 旧ライセンス制度では、制定法の中で大枠としてライセンス付与の基準が定められていた。地方自治体はこれを明確化する形で、国の関連機関や動物福祉団体が策定した基準を採用したり、独自基準を策定し、これらを活用してライセンス業務を運用していた。2018年動物福祉規則14条は、地方自治体のガイダンス遵守について「must have regard」と定めている。このガイダンスで詳細な基準が規定されており、他に地方自治体の基準の上乗せや独自基準を認める規定もないため、地方自治体にはこうした裁量がないと理解できる。2019年環境省海外調査ウィルトシャーカウンシルへのインタビューより。

(36) 2019年環境省海外調査ロンドン市 (City of London) へのインタビューより。

図1 法律・規則・ガイダンスの関係



2021年4月現在、DEFRAが策定しているガイダンスは9種類である。2018年動物福祉規則の中で示されたライセンス付与の基準（condition）を詳細化、明確化しており、ライセンス関連事務の一般的な事項について示した「Procedural guidance for local authorities」と、業種ごとに8種のガイダンスが策定されている。業種別ガイダンスは、犬猫の預託業を犬の宿泊預かり、飼育施設を伴わない自宅での犬の宿泊預かり、犬の日帰り預かり、猫の宿泊預かりに分割しているため、前述の規制対象5種よりも多くなっている。（図1参照）。

## 2. ライセンス制度

### (1) ライセンスの取得

ライセンス取得手続きは、申請者が申請書を地方自治体に送付することで始まる。申請者は、申請書送付と同時に、申請に必要な手数料を納付する。地方自治体は申請書と手数料を受け取ると、検査を担当する検査官を指定す

る。検査官は、獣医師とともに申請された事業所に赴いて検査を行い、報告書を作成する。この報告書をもとに、ライセンスを付与するか否かが検討される。

地方自治体がライセンスの付与を認めた場合、申請者はライセンス取得費用を納付し、ライセンスを受ける。ライセンス付与を拒否する場合は、拒否理由が申請者に通知される。申請者がこれを不服とする場合には、28日以内に第一層審判所<sup>(37)</sup>に審査を求めることができる。

旧ライセンス制度のもとでは、複数業種を営んでいる場合には、業種ごとにライセンスを取得する必要があった。新たなライセンス制度のもとでは、複数業種を営んでいたとしても、ライセンスは1つに統一される。これは、ライセンスの統一により、制度を簡素化し、規制者・被規制者双方の負担を減らす趣旨である<sup>(38)</sup>。

ライセンスを得るまでには、申請時と取得時の2回、地方自治体に対して手数料を支払う。手数料の金額は各地方自治体が設定できるが、手続きの対価として、また関連する立入検査等の費用として妥当な範囲を超えてはならない<sup>(39)</sup>。言い換えれば、立入検査や事務処理にかかるコストを賄える金額の設定が認められている。例として、ウィルトシャーカウンシル<sup>(40)</sup>の犬の繁殖及びペット販売に関する2020年4月から2021年3月までの手数料を示す<sup>(41)</sup>（図2参照）。

---

(37) 第一層審判所は、政府とは独立した組織であり、審判に当たるのは法廷弁護士など法的技能を有する者である。第一層審判所は7室に分かれており、動物関連業ライセンスについては総合規制室（General Regulatory Chamber）が担当する。詳しくは、伊藤治彦「審判所改革における第一層審判所の審理手続の特色」榊原秀訓編『現代イギリスの司法と行政的正義』（日本評論社、2020年）145頁以下、友岡史仁「イギリスにおける行政救済法等に関する調査研究」2012年3月（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000537363.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000537363.pdf), 2021年9月15日最終閲覧）参照。

(38) DEFRA (n 19) 2,8.

(39) AWR 2018, Pt2 reg 13(2).

(40) ウィルトシャーカウンシルはイングランド南西部のユニタリーである。動物関連業に関するライセンスについての取組みが認められ、2019年には他の4地方自治体とともにイギリス最大の動物福祉チャリティ団体RSPCA（後述）から表彰を受けている。イングランド地域において、動物関連業規制に関する先進的的地方自治体と位置付けることができる。

図2 ウィルトシャーカウンシルにおけるライセンス取得費用(抜粋)

		申請 手数料	追加費用	ライセンス取得手数料		
				1年	2年	3年
犬の繁殖	雌犬 1-5 頭	£150	申請及びライセンス保有期間中の検査における獣医師の手数料	£245	£315	£380
	雌犬 6-10 頭	£175				
	雌犬 11 頭以上	£200				
ペット販売	10 種以下	£175	申請及びライセンス保有期間中の検査における獣医師の手数料	£245	£315	£380
ペット販売	11 種以上	£215	申請及びライセンス保有期間中の検査における獣医師の手数料	£270	£340	£390

複数業種を営んでいる場合には、申請費用及びライセンス取得費用のうち最も低額な手数料を50%減額する措置が取られている。例えば、犬の繁殖業者が犬の一時預かり業も行う場合、犬の繁殖業(雌犬1-5頭)のライセンス申請費用は150ポンド、犬の一時預かり業(6頭以下、図外)は135ポンドなので、 $150 + 135 \times 50\% = 217.5$ ポンドが申請費用となる。業種の追加に伴って検査時の獣医師費用に増額が発生した場合には、別途負担が求められる。

## (2) ライセンス期限と星評価制度 (star rating system)

ライセンスの期限は1~3年である。具体的な年数は、(i)業者がライセンス基準に違反するリスク、(ii)それらの違反行為が行われた場合の動物福祉への影響、(iii)ライセンス基準が求める動物福祉の優良基準を満たしているか、の3点から業者ごとに個別に判断される<sup>(41)</sup>。

この判断のための仕組みとして導入されたのが、星評価制度 (star rating

(41) Wiltshire Council, 'Animal Activity licence fees' ([www.wiltshire.gov.uk/media/3607/Animal-Activity-Fees/pdf/animal\\_activites\\_licensing\\_fees.pdf?m=637212515869300000](http://www.wiltshire.gov.uk/media/3607/Animal-Activity-Fees/pdf/animal_activites_licensing_fees.pdf?m=637212515869300000)) accessed 15 September 2021.

(42) AWR 2018, Pt1 reg 5. ただし、規則の附則 (Sch1, Para10.) で定められている業種については、期限を3年としている。2021年現在該当するのは、展示のための保管および訓練のみである。

system) である。星評価制度は、規制者、被規制者双方の負担軽減のために、2018年動物福祉規則で導入された取組みであり、新たなライセンス制度の目玉ともいえる。

ライセンス申請時に行われる検査では、「動物福祉に関する基準」と「リスク評価」の視点からチェック項目が定められている。地方自治体の検査官は獣医師とともに、全てのチェック項目を検査し、業者の星評価を決定する。業者は、評価に不服がある場合や、希望する場合には、再検査を求められることができる。再検査を受けるには、手数料の支払いが必要となるが、検査回数の制限はない。

以下、星評価制度の指標となる福祉基準、リスク評価についてみていく。

#### ①福祉基準 (Welfare Standard)

業種ごとに策定されているガイダンスには、2018年動物福祉規則の附則で定められた要件を詳細化・明確化した基準が列挙されている。内容は、施設のレイアウトや従業員、食事、火災など緊急事態が発生した際の対応、ケージの広さなど多岐にわたる<sup>(43)</sup>。

福祉基準は、2種に大別できる。ライセンス取得のための最低限度の基準と優良基準である。ライセンス取得のための最低限度の基準（以下、「最低基準」という。）は、黒字で記されている。これに対して優良基準は、色文字で表記されている。優良基準は、青字で書かれた基準（以下、「必須優良基準」という。）と赤字で書かれた基準（以下、「選択優良基準」という。）に分かれる。業者は、これらの基準の遵守状況によって、(a)～(c)の評価を受ける。

##### (a) 軽微な不適合 (Minor Failings)

軽微な不適合とは、旧ライセンス制度の下でライセンスを受けていた既存業者のみに適用される。最低基準を満たしていないものの、基準不適合の程

---

(43) 獣医師が中心となって基準を分析した文献として、Warwick C, Jessop M, Arena P, Pilny A, Steedman C, 'Guidelines for Inspection of Companion and Commercial Animal Establishments' [2018] Jul 6, Front Vet Sci.1-16.

度が軽微である場合がこれに当たる。

ここで考えられている基準不適合とは、動物の管理手順を文書化していない、緊急時対応のマニュアル整備が行われていない等の業務管理における不適合や、動物の福祉に悪影響を与えない範囲の不適合である<sup>(44)</sup>。既存業者であっても、動物の福祉に悪影響が出ている場合には、ライセンスを受けられない。既存業者に対する経過的措置といえる。

#### (b) 最低基準適合 (Minimum Standards)

最低基準適合に該当するのは、ガイドランスの最低基準を全て満たしているが、優良基準に適合しない業者である。将来的には、軽微な不適合に該当する業者がいなくなり、最低基準適合がライセンス付与のベースラインになる。

#### (c) 優良基準適合 (Higher Standards)

優良基準適合の評価を受けるためには、最低基準のみならず、優良基準への適合が求められる。優良基準の中でも、必須優良基準は全てに適合しなければならない。選択優良基準は選択的適合を求められるもので、ガイドランス内の全ての選択優良基準のうち 50%以上を満たすよう求められている。

業者が UKAS 認証を受けている場合には、検査の中で動物福祉を害していると判断できる著しい証拠がない限り、優良基準に適合していると評価される<sup>(45)</sup>。

---

(44) DEFRA, Procedural guidance notes for local authorities, 17s69[2018], available at [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/957617/animal-welfare-licensing-procedural-guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957617/animal-welfare-licensing-procedural-guidance.pdf).

(45) *ibid* 18, s71.

Assured Breeder Scheme 認証ブリーダーに対する措置は、ライセンス制度の例外的措置ではなく、星評価制度の例外的措置である。ライセンスを得るために地方自治体による立入検査を受ける必要がある点是非認証業者と変わらないが、星評価の面では優遇される。この点について、地方自治体、the Kennel Club 双方に理解の齟齬があり、摩擦が生じていた。問題を受け、2019 年 4 月に、DEFRA から地方自治体に向けて確認の通知が出されている。行政が制度を新設する際、社会的信頼をもつ既存の制度への配慮と調整の必要性が示された問題といえる。DEFRA, Animal Activity Licensing Regulations 2018 Note to

## ②リスク評価 (Risk Scoring)

福祉基準と並んで判断材料となるのが、リスク評価である<sup>(46)</sup>。過去3年間の検査記録や苦情の記録、施設管理計画、感染症等に関する知識や経験、スタッフのトレーニング記録など15項目から、違反行為を行う可能性や動物の福祉を欠く可能性などの「リスク」を評価する。項目ごとに、高リスクの場合は2点、低リスクの場合は1点を加える。点数を合計し、17点以下なら低リスク、18点以上は高リスクと判断される。

福祉基準と同様に、リスク評価でもUKAS認証を受けている業者には、例外措置がおかれている。UKAS認証業者のリスク評価は、業の継続期間のみが基準となり、3年以上の業に関する経歴がある場合には、低リスクと判断される。

星評価は、福祉基準とリスク評価の結果を掛け合わせて判断される。評価としては、星1~5が設定されており、星の数が多いほど優良となる(図3参照)。評価が高いほど、ライセンス期限が長くなり、星1~2の場合は1年、星3~4の場合は2年、星5つの場合は3年となる。例えば、福祉基準が最低基準適合で、低リスクと評価された場合の評価は、星3つである。よって、ライセンスの期限は2年となる。

なお、旧ライセンス制度では、ライセンスの期限が一律に年末で切れる仕組みとなっていた。新ライセンス制度では暦年縛りがなくなり、1年のうちの時点でも、ライセンスの始期・終期にできるようになった。

ライセンスの有効期限が長いほど、更新時の検査や、更新申請手数料、更新申請にかかる事務手続き等のコストが減らせる。このような制度設計には、業者に対して経済的インセンティブを与え、優良基準への適合を誘導する狙いがある<sup>(47)</sup>。

星評価はライセンスに書き込まれ、業者に掲示が義務付けられている。掲

---

local authority licensing officers, 1, [2019.4], available at

<https://www.associationofdogboarders.co.uk/wp-content/uploads/2019/04/Animal-Activity-Licensing-additional-note-for-LAs-April-19.pdf>.

(46) DEFRA (n 44) 18-21.

(47) DEFRA (n 19) 6.

図 3 動物関連業の星評価

採点表		福祉基準		
		軽微な不適合 (既存不適格事業者)	最低基準 (附則・ガイダンスを満たす)	優良基準 (ガイダンスで規定)
リスク	低	星 1	星 3	星 5
	高	星 1	星 2	星 4

示の形式は業種ごとのガイダンスで定められている。地方自治体には、星評価を含めたライセンス取得業者リストをオンラインで閲覧可能にすることが推奨されている<sup>(48)</sup>。情報手法としての一面も備えている。

複数業種を営んでいる場合、星評価は業種ごとに行われる。しかし、ライセンスに表示される星評価は、1つのみである。この場合には、表示される星の数はより低評価なものが選択される。例えば、犬の繁殖業と預託業を営んでいた場合、繁殖業で星 5、預託業で星 3 と判断されると、ライセンスには星 3 として表示される。

### (3) ライセンスの停止・取消し

旧ライセンス制度では、行政機関にはライセンスの停止・取消しに関する権限がなかった。一例として、動物の販売に関するライセンス制度を規定する「Pet Animals Act 1951」は、同法の違反行為及び動物虐待に関する違法行為で有罪判決を受けたライセンス保持者に対し、ライセンスを無効にする (cancel) 権限を「裁判所」に与えている<sup>(49)</sup>。行政は違法行為の告発は可能であるが、ライセンスの効力に関しては裁判所の判断に委ねるしかなかった。

2018 年動物福祉規則は、地方自治体に対して、①ライセンス保有者がライセンス基準を遵守していない場合、②ライセンス保有者が 2018 年動物福祉規則に違反した場合、③ライセンス所有者から提出された情報に誤り又は誤導するような内容があった場合、④その他動物の福祉を保護する必要があ

(48) DEFRA (n 44) 24.

(49) Pet Animals Act 1951 s5.

る場合、のいずれかに該当するときは、必要に応じてライセンスの内容を変更、停止、又は取り消す権限を与えている<sup>(50)</sup>。これにより、司法に頼らずとも、行政独自でライセンスの効力に影響を及ぼせるようになった。こうした行政権限の拡大は、2018年動物福祉規則の注目すべき点である。

ライセンスの変更・停止に関する手続きは、次のとおりである。地方自治体は、上記①～④に該当すると判断した場合、ライセンス保有者に対する通知を行う。通知は書面で行われ、決定の理由、効力が発生する日、不服申立てに関する情報などを記さなければならない。通常は決定がなされてから7営業日後に、変更又は停止の効力が発生する<sup>(51)</sup>。例外的に、動物の福祉を確保するために必要がある場合に限り、通知による明示で直ちに変更又は停止の効力を発動できる<sup>(52)</sup>。

地方自治体は、ライセンス停止から28日後に当該ライセンスの取扱いを決める。この場合の選択肢は、ライセンスの修正なしの回復、修正付き回復、取消しのいずれかである<sup>(53)</sup>。

ライセンス保有者は、地方自治体の決定に不服がある場合には、決定の通知を受けて7日以内に不服の表示（representation）を書面によって行う。表示を受けた地方自治体は再考し、決定を維持するか、取り消すかを判断する。地方自治体の変更又は停止の決定を継続すると判断した場合、ライセンス保有者に対して決定内容を通知する。この決定に不服があるライセンス保有者は、第一層審判所に不服の申立てを行う。ライセンス申請手続きとの相違点として、地方自治体が自身の決定を再考する手続きがおかれている。日本の行政不服審査に類似した手続きといえる。

ライセンス取消しの場合も、ライセンス保有者に対して書面により通知さ

(50) AWR 2018, Pt3 reg 15. ここで使われている用語は「may」であり、「must」ではない。「may」という言葉の義務付けの重さは解釈により異なるが、権限のみならず、ライセンスの変更等をするか否かの効果裁量も含めて与えられたと読むこともできる。この点は、裁判所による解釈が待たれる。

(51) AWR 2018, Pt3 reg 16(1).

(52) AWR 2018, Pt3 reg 16(2). この場合の不服申立てに関する手続きは、通常の場合と若干の差異があるが、大まかな流れは同様であることから、本稿では説明を省く。

(53) AWR 2018, Pt3 reg 16(11).

れる<sup>(54)</sup>。決定に不服がある場合には、28日以内に第一層審判所に不服申し立てを行う。ライセンスの変更・停止に関する手続きと異なり、行政自身による不服審査は予定されていない。

#### (4) 2018年動物福祉規則違反行為への対応

ライセンス基準違反や、検査の妨害、その他ライセンスの取得等に関する規定に違反した場合には、違法行為を犯したとして略式裁判(summary conviction)<sup>(55)</sup>によって罰金刑が科せられる。このとき、検査官には、裁判所が発行した令状にもとづき、不動産への立入捜査や証拠捜査が認められる<sup>(56)</sup>。

ライセンス不保持で業を行った場合は、2006年動物福祉法の下での違反行為となる<sup>(57)</sup>。有罪となった場合には、6ヶ月以下の懲役又は罰金が科せられる(併科あり)。この場合にも、検査官は訴追に関する権限を持つ。

2006年動物福祉法は、裁判所に有罪判決宣告後の一定の権限を与えている。2018年動物福祉規則違反に対しても、裁判所の有罪判決宣告後の権限の一部適用がある。具体的には動物の飼育、保管に関する制限、関係動物の致死処分、保有中のライセンスの取消し、今後のライセンス取得制限等<sup>(58)</sup>を裁判所が命じることができる。

### 3. 検査官

#### (1) イギリスの地方自治体職員制度の特徴

ライセンス制度運用の中心的な役割を果たすのが、地方自治体の「検査官(inspector)」である。検察官の資格と権限について確認する前に、イギリスの地方自治体職員制度について必要な範囲で確認する。

---

(54) ライセンスの変更、停止、取消しに関する通知はすべて書面で行うよう求められている。送達方法は手渡し、郵便のほか、電子メールも認められている。AWR 2018, Pt3 reg23.

(55) 略式裁判は、軽犯罪について用いられる。陪審ではなく、治安判事によって判決がなされるのが特徴である。

(56) AWR 2018, Pt3 reg15, AWA 2006, s23.

(57) AWA 2006, s13(6).

(58) AWA 2006, s34-42.

イギリスには、日本の地方公務員法に相当する法制度が存在しない。「公務員」という場合には国家公務員のみが該当し、地方自治体職員は民間企業の従業員と同様の法的地位にある。すなわち、雇用は契約にもとづいており、勤務条件や昇進に関するルール等は地方自治体ごとに策定される<sup>(59)</sup>。実際には、雇用主（地方自治体当局側委員）と被雇用者（労働者側代表）が自主的集団協定（Voluntary Collective Bargaining）等の形式で基本的な雇用条件を決定しており、各地方自治体はこれを踏まえて勤務条件を定めている<sup>(60)</sup>。

日本の地方公務員制度では、約2~3年周期で人事異動が行われる。これに対してイギリスには、定期的に所属部局を変える職員がいない<sup>(61)</sup>。そのため、地方自治体に就職してから退職するまでひとつの部署で勤め上げる場合もある。日本と比較して、専門知識を持った職員を育成しやすい環境といえる。

## (2) 検査官の資格と権限

2018年動物福祉規則における「検査官」は、2006年動物福祉法にもとづき、DEFRA等の国家機関又は地方自治体に登録された者である<sup>(62)</sup>。地方自治体が検査官を登録する場合は、DEFRAが策定したガイダンスに従う必要がある<sup>(63)</sup>。

動物関連業のライセンス業務を担当する検査官は、①一定の研修を修了している、②獣医師の国家資格を取得している<sup>(64)</sup>、③動物関連事業者への検

---

(59) アンドリュー・スティーブンス（石見豊訳）『英国の地方自治—歴史・制度・政策—』（芦書房、2011年）103頁参照。

(60) 内貴滋『英国地方自治の素顔と日本 地方制度改革の全容と日英制度比較』（ぎょうせい、2016年）388頁参照。

(61) スティーブンス・前掲注（59）103頁参照。国家公務員では状況が異なっており、特に上級公務員は4年程度で人事異動を行うサイクルによって経験をつみ、幹部職員として育成される。J・バーナム＝R・パイパー（稲継裕昭監訳）『イギリスの行政改革—「現代化」する公務—』（ミネルヴァ書房、2010年）204頁参照。

(62) AWA 2006, s51(1)。

(63) AWA 2006, s51(2)。

(64) 日本では、獣医師資格を持った自治体の職員（公衆衛生獣医師）が動物愛護管理行政の中心的役割を担っている。イギリスでは、日本の公衆衛生獣医師に該当するポストが

査業務について、1年以上の経験を有している、の3つの条件のうち、いずれかを満たさなければならない<sup>(65)</sup>。③は2021年10月までの暫定的な措置である。

今後は、①に該当する地方自治体職員が、検査官の主流になると考えられる。①に該当するためには、イギリスの職業教育訓練制度<sup>(66)</sup>の中で、資格授与機関によって認められた研修コースを修了しなければならない。現在研修コースとして認められているのは、ロンドン市(City of London)とペット産業団体(Pet Industry Federation、以下「PIF」という。)が共同で提供している1コースのみである。

検査官は、ライセンスの付与、停止、取消しに係るあらゆる権限をもつ。さらに、ライセンス付与基準を満たしているか確認するために動物に関する試料を収去する権限が与えられている。業者には、検査官の求めに応じて試料の採取を手伝う義務がある<sup>(67)</sup>。

### (3) 「inspector」という語による混乱と RSPCA

イギリスの動物保護法制を語る上で避けることのできない存在が、王立動物虐待防止協会(the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals、以下、「RSPCA」という。)である。RSPCAは、イギリスで初めて動物保護に関する議会制定法が成立した際、その運用のために設立された。当時、警察・検察に該当する組織がなかったイギリスで、動物虐待の調査から訴追までを一手に引き受けていた。

RSPCAの法的地位はチャリティ団体(charity)である。チャリティ団体とは、民間非営利公益団体を指す<sup>(68)</sup>。「Royal」(王立)という称号を受けてい

---

存在せず、獣医師資格を持った職員を雇用している地方自治体は少ない。2019年環境省海外調査ウィルトシャー、ロンドン市へのインタビュー。

(65) DEFRA (n 44) 6 s16.

(66) 本稿ではイギリスの職業教育訓練は検討の対象外であるため、ガイダンスの規定内容を一部単純化して示している。イギリスの職業教育訓練制度一般については、労働政策研究・研修機構「諸外国における能力評価制度—英・仏・独・米・中・韓・EUに関する調査—」JILPT資料シリーズ102号(2012年3月)23頁以下が詳しい。

(67) AWR 2018, Pt2 reg 6-7.

るため公的機関と誤解される場合があるが、王室や政府機関は運営に関わっていない<sup>(69)</sup>。チャリティ団体の中には政府からの補助金等を受けている団体もあるが、RSPCAには補助金を含めた公的資金の投入もない。公的性質を持たず、公的資金の投入もない、行政組織から独立した民間団体である。しかし、動物虐待の調査・訴追によって判例を重ね、法制度の発展に影響を与えてきた歴史的経緯、社会的信頼、組織規模<sup>(70)</sup>等から、日本でいう動物愛護団体と同一線上で議論すべき団体ではない。

イギリスは私人訴追主義を採用しており、何人も刑事手続きを開始し、遂行できる<sup>(71)</sup>。現在でも、私人訴追制度を活用したRSPCAによる動物関連犯罪の調査・訴追は、動物福祉政策の中で重要な役割を担っている。動物虐待に関する通報の多くは、警察や地方自治体ではなく、RSPCAのホットラインに届く。こうした通報を受け、調査を行うのが、RSPCAの調査官(in-

(68) 一般的に民間非営利公益団体を「チャリティ」と称するが、その中でも一定の要件を満たし、行政機関である「チャリティ委員会」の認定・登録を受けた組織が、法律上のチャリティ団体にあたる。RSPCAは認定・登録を受けた団体である。イギリスのチャリティ団体については、石村耕治「イギリスのチャリティ制度改革(一):法制と税制の分析を中心に」白鷗法学15巻2号(2008年)1頁以下参照。

(69) RSPCAは設立当初は「SPCA」という名称で活動していた。愛犬家として知られるヴィクトリア女王により、1840年にRoyalの名を冠する許可を受け、名称を「RSPCA」と改めている。ヴィクトリア女王は団体の後援者(patron)でもあり、以降も歴代女王が後援者に就いている。イギリスでは、王室メンバーがチャリティ団体の後援者となって支援する活動(patronage)が盛んであり、RSPCA以外にも多くの団体の後援者になっている。The Royal Family, 'Charities and Patronages' <www.royal.uk/charities-and-patronages?name=&mrf=2&field\_themes\_target\_id=27&field\_world\_region\_value=> accessed 15 September 2021.

(70) RSPCAの2019年の年間収入総額は1億3070万ポンド、年間支出総額は1億4600万ポンド(2019年の平均レート1ポンド=139円で換算すると、収入総額約190億円、支出総額約200億円)に上る。常勤スタッフは、運営する動物病院や動物保護施設のスタッフを含め、1600名を超える。RSPCA, 'Trustees Report 2019' (2020) <https://www.rspca.org.uk/documents/1494939/7712578/RSPCA+Trustees+Report+2019.pdf/5656e3a0-0183-b75f-a6b8-3ee9c9ae27c5?version=1.0&t=1603732251614&download=true> accessed 15 September 2021.

(71) 日本は国家訴追主義を採用しており、刑事訴追に関する権限は検察官にのみ認められている。イギリスの私人訴追制度については、小山雅亀「イギリスにおける私人訴追の変容」西南学院大学法学論集46巻2号(2013年)23頁以下参照。

spector)である。RSPCAの調査官は、RSPCAが雇用し、トレーニングを行っており、地方自治体の検査官のように強制捜査や立入検査に関する法的権限は持っていない<sup>(72)</sup>。

2006年動物福祉法及び2018年動物福祉規則上の検査官も、条文上では「inspector」という語が当てられている<sup>(73)</sup>。RSPCAが雇用している調査官は2006年動物福祉法制定以前から「inspector」と呼ばれており、2006年動物福祉法の制定過程では、同一の用語を用いることで混乱を招くのではないかという懸念が示された。専門家だけでなく、RSPCA自身からも、inspectorという用語は紛らわしく、混乱を避けるためにも別の用語を使うよう要請があった。しかし政府は、別の用語を使うことで更なる混乱を招くとして、用語を変更しなかった<sup>(74)</sup>。

加えて問題といえるのが、検査官の資格に関する規定である。RSPCAや動物保護団体の職員を、検査官として任命することが可能であるか否かについて、2006年動物福祉法ではなんら規定がおかれていない。これについても、制定過程では深い憂慮が表された。この憂慮は、動物保護団体は根本的にはチャリティにあたる組織であり、公権力の執行機関である検査官とは区別すべきであるとの認識にもとづく<sup>(75)</sup>。DEFRAは、動物保護団体の調査官と法の下で任命された検査官は明確に異なっており、法は動物保護団体に権限を与えるものではなく、立入調査等の権限を持っているのは地方自治体職員及びState Veterinary Service職員(草案議論当時)、警察官のみであることを明言した。しかし、検査官登録に関する要件を条文に明記しなかったため、文理上は地方自治体がRSPCAの調査官を、2006年動物福祉法上の検査官に任命する余地は消えていない。政府も公式見解としてこれを肯定し、地

---

(72) RSPCAによる2006年動物福祉法の執行については、箕輪・前掲注(6)自治研究93巻8号104-105頁参照。

(73) AWA 2006, s51(1)。

(74) Oliver Bennett, The Animal Welfare Bill, 65-68 (2005), available at <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP05-87/RP05-87.pdf>.

(75) EFRA, The Draft Animal Welfare Bill: First Report of Session 2004-2005, 60-61 (Dec. 1, 2004), available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmenvfru/52/52i.pdf>.

方自治体の責任の下で、RSPCAの調査官が検査官として任命される可能性を認めている<sup>(76)</sup>。

なお、2016年から2017年にかけての議会の議論でも、DEFRAに対して、2006年動物福祉法を改正し、RSPCAに専門調査機関（specialist reporting authority）としての法的地位を与えるよう求める声があった<sup>(77)</sup>。しかし、政府はこの勧告を受け入れず、法改正には至らなかった。その理由のひとつとして、2006年動物福祉法が私人訴追を排していない点を挙げたうえで、私人訴追は動物の福祉推進のための強力なツールである、との見解を示している。政府が、RSPCAの活動を法目的達成のための執行手段のひとつとして認識していると理解できる。

## 第4章 2018年動物福祉規則の成果と課題

ここまで、2018年動物福祉規則および2018年度動物福祉規則にもとづくライセンス制度についてみてきた。本章では、2018年動物福祉規則およびライセンス制度の社会的影響を検討する。2018年動物福祉規則は制定されてから日が浅く、2020年以降はCOVID-19によって社会活動に大きな変化が生じている。このため本稿で検討するのは、施行1年後の2019年の状況に限られたものである<sup>(78)</sup>。

法制度の影響評価は、2019年環境省海外調査における関係者へのインタビュー及び鑑賞水生生物事業者団体（Ornamental Aquatic Trade Association、以下「OATA」という。）と爬虫類・外来ペット事業者団体（Reptile & Exotic Pet Trade Association、以下「REPTA」という。）が共同で行った調査レポートに依拠する<sup>(79)</sup>。

---

(76) Bennett (n 74), 67-68.

(77) 議会が勧告に至ったのは、RSPCAの訴追行為に対する批判と、それに応じて行われた議会による調査報告書（通称 Wooler Review）が影響していると考えられる。

(78) 政府による公式レビューは、5年ごととされており、最初のレポートは制定5年後の2023年10月1日までに公開される。AWR 2018, Pt7 reg 28.

(79) OATA and REPTA, Review of the Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018 Selling animals as pets, (2019), available at [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/811111/Review\\_of\\_the\\_Animal\\_Welfare\\_Regulations\\_2018\\_Selling\\_animals\\_as\\_pets.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811111/Review_of_the_Animal_Welfare_Regulations_2018_Selling_animals_as_pets.pdf)

## 1. 規制強化と副作用

### (1) 規制の「的外れ」に対する懸念

2018 年動物福祉規則は、全体的に規制強化の流れにある。ライセンス取得対象となる業の範囲は拡大し、審査基準も厳格化された。特にホビーブリーダーと呼ばれる、血統維持を主目的とした小規模ブリーダーや、近所づきあいの延長のような形で行われる犬の預託などは旧ライセンス制度ではライセンス不要とされていた。新たにライセンス取得の対象となったことで、書類作成の負担や、業を営む住居を検査されるという心理的抵抗から、廃業を決めた業者もいるという。結果として、希少な犬種のブリーダーや優良業者を失うという憂慮は、利害関係団体であるケネルクラブのみならず、地方自治体職員からも聞かれる<sup>(80)</sup>。

もともと、2018 年動物福祉規則が小規模業者の存在を完全に考慮していない、というわけではない。小規模業者は、Business test によって対象外となる。規制対象のスソ切りである。ただ、Business test の文言にはあいまいな部分も多く、業者、地方自治体双方から混乱の声が上がっている。DEFRA は通知によって解釈の統一化を図っており、今後どのような運用がなされるのか注目される<sup>(81)</sup>。

規制強化の負の側面として、ペット販売業界全体の構造変化を危惧する指摘もある<sup>(82)</sup>。伝統的な大通り沿いに店舗を構えるペットショップ (traditional high street pet shops) に代わり、オンライン販売や個人住居での販売が増加するという懸念である。路面店型のペットショップは、衆人環視にさらされている。違反行為が人目につきやすいというのは、想像に難くない。一方、オンラインや個人住居での販売は、人目に付きにくく、ライセンスの有無も判別しづらい。ライセンスがあったとしても、店舗型と比べて違反事実が明

---

//ornamentalfish. org/wp-content/uploads/Review-of-implementation-of-Animal-Activities-Licensing-regulation-and-guidance-July-2019. pdf http: //researchbriefings. files. parliament. uk/documents/RP05-87/RP05-87.pdf.

(80) 2019 年環境省海外調査ケネルクラブ、ウィルトシャーへのインタビューより。

(81) DEFRA (n 44), 1.

(82) OATA and REPTA (n 79), 15.

らかになる機会が少ない。規制者側からみると、実態把握が難しくなり、調査も含めて規制執行のコストが増加すると予想される。

規制強化に伴う業者の撤退は当然に起こりえる。業界の浄化は、規制の本来の目的である。しかし、優良業者を業界から追い出し、違法・悪質な業者が残ってしまう事態を招いては、本末転倒である。

## (2) 基準の運用と人材育成

新たなライセンス制度では、旧ライセンス制度下で認められていた地方自治体のライセンス基準選定・策定の裁量を認めず、一律に DEFRA が策定するガイダンスを遵守するよう求めている。ガイダンスは、Business test のように曖昧さが指摘される部分もあるが、動物の飼育施設等に関しては数値を示すなど詳細かつ具体的であり、可能な限り解釈の余地を狭めたものとなっている。

ガイダンスの解釈の余地を狭めた結果として、現場での運用は硬直的になる。そのため、ガイダンス通りに適用すると問題があるような基準によって、現場での判断がなされるリスクが指摘されている。特に問題視されているのが、鳥類、爬虫類、両生類、魚類といったエキゾチックアニマルである。これらの中には、生活環境や餌等の生態が全く異なる多種多様な種が含まれている。

例として、カエルを販売する際の水の深さの基準は、「体高の2倍の水の深さ」が求められている。しかし、ヤドクガエルはこの水深で飼育すると溺れてしまう。同じカエルでもピパピパは一生を水中で過ごす種であり、基準の水深では不足がある<sup>(83)</sup>。この点について OATA・REPTA のレポートは基準の数値を問題としているが、基準の水深の項目には、「Where appropriate」（該当する場合）との注記があるため、種に応じた解釈の余地がある。問題となるのは、基準自体ではなく、検査官（初回・更新時の検査ならば同行する獣医師も含まれる。）の運用である。エキゾチックアニマルについては、専門知

---

(83) OATA and REPTA (n 79), 20-22. ヤドクガエル科のカエルは、鮮やかな体色をした小型のカエルである。ピパピパはコモリガエルとも呼ばれ、扁平で比較的大型のカエルである。どちらのカエルもペットとして一般的であり、日本でも流通している。

を持つ獣医師の数は、犬猫と比較して少ない。基準の数値に縛られず、現場で適正な飼育環境を判断できるかが問われる。

現場での適切な基準運用について、検査官の資格制度化は期待すべき点である。人材育成にかかるコストは検討すべきだが、運用に関わる人間が一律の教育を受け、一定の水準を確保できるようになってくれば、制度運用のレベルも担保される可能性が高いと考えられる。

検査官の育成という面では、地方自治体の垣根を超えた動きも興味深い。「Local Government Animal Welfare Group」(以下、「LGAWG」という。)は、警察や RSPCA のような他の執行主体と同様に、動物福祉関連法の執行を行う地方自治体職員に対して情報提供を行う目的でつくられた団体である。このグループの中心となっているのは、検査官研修でも中心的役割を果たしているロンドン市である。

DEFRA と PIF の支援を受けて設立されたウェブサイト<sup>(84)</sup>には、関係法令や参考文献、DEFRA の動物福祉政策に関するニュースといった情報が掲載されている。さらに「よくある質問」コーナーでは、2018 年動物福祉規則にもとづくガイダンスについての問答が並んでいる<sup>(85)</sup>。各自治体が運用の際に感じた悩みや問題点をこの Q&A コーナーに集約できれば、ノウハウの蓄積が可能となるだろう。こうした取り組みが、ガイダンスの曖昧さや修正点をひとつひとつ拾い上げていく手立てになるのではないかと考えられる。

## 2. 規制者・被規制者双方の負担は減ったのか

### (1) DEFRA の試算と実際

旧ライセンス制度の課題のひとつとして、規制者・被規制者双方の負担が

---

(84) Local Government Animal Welfare Group, <<https://localgovernmentanimalwelfare.org/>> accessed 15 September 2021.

(85) 例えば、「(検査官は) どうして研修を受けなければならないのか」といった基本的な内容から、「地方自治体職員はどのようにして申請者の知識や経験を評価するのか」「(自宅預かりについて) すべてのドアが内開きであるように求めるのは不合理である。なぜこうした基準が含まれているのか?」といった検査や基準の内容まで多岐に及ぶ。地方自治体職員自身がガイダンスへの理解を深められるだけでなく、ライセンス申請者等、行政外部からの問い合わせに対する応答としても参考になる内容である。

大きいという点があった。これに対して2018年動物福祉規則は、複数の個別法を一本化し、体系的なライセンス制度を構築することで対応を図った。

DEFRA は法案提出時の影響評価（Impact Assessment）の中で、初年度は新制度に適応するために、規制者・被規制者ともに負担が増加すると試算している。具体的には、規制者である地方自治体では2時間、被規制者である業者は1時間のコスト増となると示している<sup>(86)</sup>。

一方、利益については、業者のうち30%のライセンス期限が3年間、30%が2年間、40%が1年間になると推定し、地方自治体は毎年行っていた更新手続きに関わる検査や事務作業の削減が期待できるとしている。業者も更新に係る費用を削減できると見込んでいる<sup>(87)</sup>。

このDEFRAの試算は、規制者・被規制者双方の負担を明らかに過小評価している<sup>(88)</sup>。特に見落とされているのが、ペーパーワークの増加である。規制強化に伴い、ライセンス取得基準に、マニュアル作成や記録付けなど多くの手続き的項目が追加された。業者は、ライセンス申請に要する新たな書類作成に加え、ライセンス取得後も継続して記録業務が増えている。地方自治体は、検査時にこれらの書類の確認にも時間を割いている。

地方自治体の負担についてみれば、旧ライセンス制度と比較して確認項目が増加した。その結果、検査時間も相対的に長時間化する傾向にある。OATA・REPTAの調査に協力した地方自治体の90%は負担が増加したと考えており、うち60%は今後も負担増加は続くと考えている<sup>(89)</sup>。検査時間の長時間化は、同行する獣医師の拘束時間も伸ばす。獣医師の拘束時間が延びることで手数料も増加するため、検査費用の増加につながり、業者にとっては負担増加となる。

とりわけ初年度は、地方自治体にとって受難の年であったといえる。2018年動物福祉規則は、2018年4月16日付で制定された。施行日は2018年10月1日である。60年ぶりの大改正と謳われた法の施行までに与えられた猶

---

(86) DEFRA (n 19) 7-8.

(87) DEFRA (n 19) 8-9.

(88) OATA and REPTA (n 79), 16.

(89) OATA and REPTA (n 79), 26.

予期間は、公布からわずか 6ヶ月であった。旧ライセンス制度のもとでライセンスを取得していた者は、経過措置として当該ライセンスの期限までライセンス取得者として認められた<sup>(90)</sup>。しかし、ライセンスは 12 月 31 日で期限が切れるため、実質 2 か月で所管しているすべての業者への検査を行わなければならなかった。

2019 年 4 月時点で検査官資格として必要な研修を修了した者がいなかったため<sup>(91)</sup>、多くの自治体では「動物関連事業者への検査業務について、1 年以上の経験を有している」という暫定的な措置の下で資格を保持している検査官が対応に当たっていた。地方自治体職員は、初回の検査を新制度への理解が不十分な状態で行わざるを得なかった状況が読み取れる。こうした背景から、特に初年度については、より重い負担が地方自治体にかかったと考えられる。

事務軽減のためのライセンスの一本化も、問題がある。新たなライセンス制度のもとでは、複数業種を営んでいる場合でも発行されるライセンスは 1 つなので、旧ライセンス制度と比べて地方自治体、業者双方の事務負担を軽減できるとしていた。しかし、複数業種を営む場合には基準が異なるため、それぞれについて検査が必要となる。たしかに、旧ライセンス制度と比べてわかりやすくなっているが、検査の負担軽減への効果は限定的である。

ライセンス一本化についてもうひとつ問題なのが、複数業種を営む業者では、ライセンスの表示は星評価が低いものが採用されるという制度設計である。2018 年動物福祉規則には、複数のライセンス取得を妨げる条項がない。そのため、低い星評価による統一的表示を嫌い、費用がかさんでも複数ライセンスを取得する業者も存在する。ライセンス一本化の効果が十分に得られているとはいえない。

## (2) 星評価制度に経済的インセンティブは存在するのか

星評価制度は、動物福祉の推進と規制執行の効率化のために導入された。

---

(90) AWR 2018, Pt6 reg 27.

(91) OATA and REPTA (n 79), 2.

星評価制度が十分に機能するには、高レート獲得を業者が狙う、すなわち、業者にとって高レート獲得が利益となる必要がある。前述の通り、高レートを獲得することでライセンスの有効期限が長くなるため、ライセンス更新に係る手数料や検査費用の削減が可能となる。DEFRAは、こうした経済的利益が、業者が高レートを目指すインセンティブになると見込んでいた<sup>(92)</sup>。

ところが、OATA・REPTAの調査は、現実がDEFRAの見込み通りには動いていないことを示している。高レート獲得には、より厳格な基準への適合が必要となる。基準の内容は、マニュアル作成や掃除の回数から、スタッフの人数、動物が過ごすスペースの広さなど、多岐にわたる。施設の改修となれば、一時的ではあるが相応のコスト負担を伴う<sup>(93)</sup>。スタッフを増員する場合には、継続的に人件費が増加する。新基準対応へのコストと高レートを得たときの利益を比較し、高レートを望まない業者もいる<sup>(94)</sup>。

手数料の金額設定に関する問題もある。ライセンス取得に関する手数料の設定権限は地方自治体にある。前掲したウィルトシャーカウンシルの例をみると、ペット販売のライセンス取得手数料は有効期限1年の場合245ポンド、2年315ポンド、3年380ポンド、となっており、1年あたりに換算すると有効期限が長い方が割安となる。制度趣旨を踏まえると、このように傾斜をつけた金額設定が望ましい。

しかし、一部地方自治体ではこのような傾斜をつけず、1年の金額を定めて、単純に2倍、3倍とするケースが見られる<sup>(95)</sup>。例として、レスターシティカウンシルではペット販売ライセンス手数料は、毎年317ポンドという設定をしている。このような金額設定でも更新申請手数料や検査手数料で合計金額に差はつくが、DEFRAが目論んだインセンティブとなるほどの差額はうまれない<sup>(96)</sup>。

---

(92) Explanatory Memorandum to the Animal Welfare (Licensing of Activities Involving Animals) (England) Regulations 2018, para 7.9, DEFRA (n 19) 6.

(93) OATA and REPTA (n 79), 22. 爬虫類を扱うペットショップの場合、店舗の規模にもよるが、施設改修だけで3,000～5,000ポンドが必要とされている。

(94) 2019年環境省海外調査ウィルトシャー、犬のブリーダーへのインタビューより。

(95) OATA and REPTA (n 79), 18.

(96) 手数料設定に関しては、National Companion Animal Welfare Focus Group (LGAWGの前

### (3) 検査官育成の負担と打開策

検査官の資格を定めたことへの期待は、前述のとおりである。一方で、人材育成には負担が伴う点も見逃してはならないだろう。

2021年5月現在、検査官育成のための研修コースは、1コースしか設定がない。この研修の講師は、ロンドンの職員が担当している。研修内容は2段階に分かれており、第1段階では、主に法令の内容について、40時間のオンラインによる研修を受ける。受講後のテストに合格すると、第2段階の受講が認められる。

第2段階では、5日間にわたり現場での講習を受ける。講習を受けた後、実際に検査に同行し、報告書の作成を行う。講習費用は1190ポンドと設定されている<sup>(97)</sup>。第2段階の研修地はロンドン(Heathrow Animal Reception Centre、ヒースロー空港の動物検疫施設)に限定されている。遠方の地方自治体職員は、講習費用に加えて、移動や宿泊の負担を負う。

ライセンス担当職員の多くは、動物関連業に関するライセンスのみを担当しているわけではない。パブやレストランのライセンス業務、衛生管理業務、騒音対策など、生活環境規制に関する業務も兼務している。小さな地方自治体では、担当者の数も少ないため、研修参加によって5日間にわたり人手が減るのは痛手となる<sup>(98)</sup>。人材育成に関する負担は、DEFRAの影響評価、OATA・REPTAの調査レポートにも記述がなく、見落とされている。

こうした人材不足の打開策として考えられるのが、地方自治体間の連携で

---

身)が地方自治体を支援するために作成した、法的拘束力のないガイドラインが存在する。この中には、エビデンスにもとづいた手数料設定について詳細に書かれているが、星評価制度と手数料金額の関係性についての記述は、筆者がみた限りでは確認できなかった。National Companion Animal Welfare Focus Group, Animal Welfare Licence Fees - A Practical Guide to Fee Setting (Non Statutory Guidance), (Oct, 2018), available at <https://localgovernmentanimalwelfare.org/wp-content/uploads/2019/11/Licence-Fee-Setting-Non-Statutory-Guidance.pdf>

(97) Pet Industry Federation, 'Level 3 Certificate in Inspecting Licensable Activities Involving Animals' (2021) ([https://cdn.ymaws.com/pifmembers.petfederation.co.uk/resource/resmgr/leaflet\\_-\\_2021\\_.pdf](https://cdn.ymaws.com/pifmembers.petfederation.co.uk/resource/resmgr/leaflet_-_2021_.pdf)) accessed 15 September 2021. COVID19の影響により、2021年開催コースの第2段階の研修方法は変更されている。

(98) 2019年環境省海外調査ロンドン市、ウィルトシャーへのインタビューより。

ある。ロンドン市は、他の地方自治体と契約を交わし、業務として検査を提供している<sup>(99)</sup>。これは動物関連業規制に関するライセンスに限らず、動物園に関するライセンスなどでも行われている。日本の地方公共団体間に置き換えると、事務の代替執行制度とは異なり、地方公共団体間での民事上の委託契約に近いと考えられる<sup>(100)</sup>。ロンドン市職員が他自治体の業者に関して検査を行い、14日以内に報告書を提出する。依頼した地方自治体は、この報告書をもとにライセンスの発行の諾否や星評価を決める。ロンドン市は、この業務を通じて収益を上げられる。区域内に対象となる業者が少ない地方自治体からすれば、人材育成や検査業務に関連する事務負担を軽減できるうえに、専門性の高い検査を行えるというメリットがある。

### 3. 動物福祉の推進を目指す2つの執行主体

#### (1) 行政的アプローチの拡充

2018年動物福祉規則は、旧ライセンス制度の下では裁判所の権限となっていたライセンスの取消しに関する権限を地方自治体に与えるなど、行政権限を拡大している。その背景には、イギリスで1980年頃から進められていた規制執行改革の影響がみえる。

イギリスの規制制度は、長年にわたり刑罰に依存していた。刑罰依存型の制度は、柔軟性の欠如や規制者・被規制者双方への負担の大きさ等が問題となっていた。規制執行の課題解決に向け、1990年代から「Better Regulation（より良い規制）」というスローガンのもと、改革が行われている。規制執行改革の中で求められたのが、応答的規制（Responsive Regulation）の実現やり

(99) City of London, 'Specification Animal Health & Welfare Contract Service - Greater London Authorities' (<https://cds.bromley.gov.uk/documents/s50051015/Enc.%201%20for%20Corporation%20of%20London%20Veterinary%20Service%20for%20animal%20health%20welfare.pdf>) accessed 15 September 2021.

本資料は旧ライセンス制度下のものだが、新ライセンス以降も他自治体へのサービス提供が確認できる。Richmond, 'Animal Welfare Regulations 2018' ([www.richmond.gov.uk/services/business/services\\_for\\_business/business\\_and\\_street\\_trading\\_licences/animal\\_welfare\\_regulations](http://www.richmond.gov.uk/services/business/services_for_business/business_and_street_trading_licences/animal_welfare_regulations)) accessed 15 September 2021.

(100) この点については、一般的なイギリスの自治体間での契約について調査が不十分なため、今後の研究課題としたい。

リスク分析にもとづくアプローチ (Risk based approach) の導入であった<sup>(101)</sup>。

応答的規制論は、1990 年代に Ayres と Braithwaite によって提唱された理論である<sup>(102)</sup>。規制者は「寛容な実力者 (the benign big gun)」として存在し、基本的に寛容な態度をとりながら、違反者の反応に応じて厳格な対応をとれるように「充実した法制度」と制度選択の裁量を持つ必要があるというのが基本的な考え方である。

リスク分析にもとづくアプローチは、規制対象に関連するリスクを分析し、これにもとづいた行政調査等の規制枠組みの構築を求める。これには、限られた行政資源を効率的かつ効果的に活用する狙いがある<sup>(103)</sup>。

動物関連業に関する旧ライセンス制度は、まさに刑罰依存型の制度であった。業者の違法行為にもとづくライセンス取消しを行うにしても裁判所への申立てが必要であり、行政単独で違法行為を是正する手段が欠如していた。対して 2018 年動物福祉規則は、行政によるライセンスの停止や取消しを認めるなど、執行手段の拡充がみられる。合わせて、星評価制度を通してリスク分析にもとづくアプローチが採用されている<sup>(104)</sup>。規制執行改革の流れを受けた制度設計になっているといえよう。

## (2) 2つの執行主体

行政のライセンスに関する権限を拡充した 2018 年度動物福祉規制の姿勢に対しては、動物の福祉の推進に悪影響をもたらすと懸念もある。応答的規制論の基盤には、被規制者の状況に応じて規制者が様々な規制オプションを使い分け、長期間かけて業界全体改善を促すという発想がある。つまりはある程度の時間を要する方法であり、中短期的には、「動物の福祉が確保さ

---

(101) 筑紫圭一「イギリスの環境刑法改革(上) — 2008 年規制執行及び制裁法による行政制裁制度の拡充 —」上智法学論集 57 卷 4 号 (2014 年) 107 頁以下・125-129 頁参照。

(102) Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive Regulation* (OUP 1992) 本書の内容は、長谷部恭男「応答的規制」と「法の支配」法時 70 卷 10 号 (1998 年) 75 頁以下で紹介されている。

(103) 詳しくは、Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice* (OUP 2011) 281-283.

(104) Tyson E, *Licensing Laws and Animal Welfare* (Palgrave Macmillan 2021) 214.

れていない」という違法状態が継続される可能性もある<sup>(105)</sup>。

2006年動物福祉法は、業者・一般飼養者も問わず、動物を飼養管理する責任を持つ者に対して、動物の福祉を確保する義務を課している。違反した場合には、刑事訴追が可能とされている<sup>(106)</sup>。さらに、動物に苦痛が生じている場合には、動物虐待罪による刑事訴追ができる<sup>(107)</sup>。これらは伝統的な刑罰による枠組みである。

注目すべきは、これらの措置の執行主体である。2018年動物福祉規則、2006年動物福祉法に規定される法的権限は2006年動物福祉法で認められた検査官に集約されている。前述の私人訴追主義により、検査官は刑事訴追を含めた執行手段を執ることができる。

検査官と同時に、RSPCAも動物の福祉を確保する義務違反や動物虐待罪については、刑事訴追が可能である。RSPCAの使命は動物福祉の確保・推進であり、この点は2006年動物福祉法の目的のもとで活動する地方自治体と変わりはない。しかし、アプローチの仕方は異なる。地方自治体が長期的な視野で行政的アプローチを用いて業界の改善を促していくのに対し、RSPCAは刑罰を用いた短期的な対応が中心となる。

地方自治体とRSPCAが十分に連携できていれば問題ないが、連携できていない場合、地方自治体が行っていた改善に向けての取組みが、RSPCAの訴追によって水泡に帰すことになる。逆にRSPCAが刑事訴追で有罪を勝ち取るために証拠を収集・確保しようとしている状況で地方自治体が指導を行い、証拠を失わせてしまう可能性もある。

RSPCAの知識とリソースは、地方自治体職員を凌駕するものがあり、法執行のうえでは強力な武器である。行政サイドの権限が拡充したことで、両者の一層の協力関係が求められる状況になっているといえよう。

---

(105) Tyson (n 104) 216-217.

(106) AWA 2006, s9.

(107) AWA 2006, s4.

## 第 5 章 日本の動物取扱業規制の問題点とイギリス動物 関連業規制からの示唆

### (1) 厳格化だけが方策なのか

日本で動物取扱業規制が登場してから 20 年が経過した。その間、制度は厳格化の一途をたどっている。厳格化の背景には、消費者教育や業界の浄化が行き届かず、悪質業者が消えないという問題が横たわっている。

しかし、闇雲な制度の厳格化は、この問題への解決策となるのであろうか。イギリスの 2018 年動物福祉規則による規制強化の結果として、悪質業者の実態がつかみづらくなる可能性があるとの指摘は、日本の動物取扱業規制にもあてはまる。業界全体を漫然と締め付けたところで、悪質業者は社会の闇に潜り込み、より見えにくくなるだけであろう。結果として法を遵守する優良業者が消えていってしまえば本末転倒であり、法政策の失敗である。

### (2) 運用への理解の必要性

2019 年動物愛護管理法改正に伴い、動物取扱業に関する基準は具体化・明確化された。環境省によって基準の解説書も作成され、運用を前提とした充実化が図られている。しかし、イギリスの例をみれば、詳細な基準であっても曖昧さをゼロにはできない。最終的な判断は、現場に立つ職員に委ねられる。

職員の専門性を高めるという上では、定期的な人事異動を伴う日本の地方公務員制度は不利である。加えて、動物愛護管理法は 5~7 年ごとに改正されるため、異動を経て動物取扱業の監督を再度担当したとしても、過去に得た知識や経験を大幅に更新しなければならない。現場でのノウハウや基準の曖昧さを補う知識の蓄積にまで至るかは疑問である。

この点、イギリスの LGAWG ウェブサイトのような地方自治体職員同士での情報発信、情報共有は参考になるのではないだろうか。法適用判断の困難さに対応する際に、他自治体への問い合わせは頻繁に行われており、法の具体化に重要な要素となっている<sup>(108)</sup>。現在ルートとして確認されているの

は、電話での問い合わせ、地域ベースで開催される担当者会議、他自治体へのアンケート調査、各自治体が個々にホームページに掲載している資料の4つのルートである<sup>(109)</sup>。

LGAWAの組織自体は担当者会議と同一の性質を持つ側面があるが、LGAWGホームページのQ&Aコーナーのような仕組みは、いわば第5のルートである。各地方自治体の職員の知識や培った経験を、積極的な意思がなくても、共有できる仕組みであり、基準の曖昧な点を補完したり、執行システムの問題点に関する意見集約などの発展も期待される。

### (3) 星評価制度への期待と難しさ

日本の動物取扱業の登録制度は、講学上の許可にあたる。許可制は、本来国民が有している自由を回復させる行為であり、行政庁の裁量は狭い。法定された要件を満たしていれば、原則許可が与えられる<sup>(110)</sup>。要件を満たしているか、いないかの二択であり、業者に対して許可基準を超えたよりよい状態へ導く作用はない。2018年動物福祉規則の星評価制度のように、許可の上任意の制度を重ねるという制度設計は、業者がより高い水準を目指す誘導措置として期待できる。

日本でも、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に優良産業廃棄物処理業者認定制度がおかれている。許可業者を任意の追加的な基準認定に誘導し、「より良い業者」の「見える化」を図っている<sup>(111)</sup>。認定を受けるメリットとして、許可期間が5年から7年に延長されるだけでなく、環境配慮契約法が適用される産業廃棄物処理契約（国関係）における入札参加資格面で

---

(108) 平田彩子「法適用の難しさ—困難な場面と対応戦略パターン」同『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、2017年）71頁以下、94-97頁参照。

(109) 平田彩子「自治体間ネットワークと法の実施—戦略としてのネットワークの機能と作用」同『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、2017年）99頁以下、103-106頁参照。

(110) 原田尚彦『行政法要論〔全訂第七版補訂二版〕』（学陽書房、2012年）170-171頁参照。

(111) 北村喜宣「産業廃棄物処理業優良性評価基準適合認定制度と2010年改正法」同『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）147頁以下・149頁参照。

の優遇や、日本政策金融公庫の貸付において低利率で融資が受けられるといった措置が準備されている。しかし、事業者の評判は芳しくない。実際にはメリットを感じていない事業者のほうが多いようである<sup>(112)</sup>。

2018年動物福祉規則の星評価制度でも、立法者がインセンティブとして設定した内容が、業者側からみればそれほど魅力的ではなく、より高い水準への適合を目指さないという指摘があった。こうした優良業者を差別化する制度では、法目的に照らしながら、業者にとってどういった優遇措置が魅力的に感じられるのかを見極められるかが成否を分けると考えられる。

#### (4) 複数の執行主体による法執行

イギリスでは、業規制によるアプローチと刑罰によるアプローチが時に衝突する場面がみられる。これは、私人訴追制度をとるイギリスのみならず、日本にも当てはまる問題である。

近年、日本でも動物虐待への社会的関心は高まっている。環境省は2020年11月にウェブサイト上で、「地方自治体動物虐待等通報窓口一覧」を掲載した<sup>(113)</sup>。「愛護動物の虐待等を発見した場合」には発見場所の地方自治体又は警察への連絡を、「虐待の確証が得られない場合であって、そのおそれがある場合」には地方自治体への連絡を促している。

今まで警察は、行政の後ろ支えとしての立ち位置にいた<sup>(114)</sup>。しかし、動物虐待への社会的関心の高まりや、通報や告発の増加を受けて、特に動物愛護管理法44条の適用が認められる余地がある場面では、従前と比べて警察の介入が増すと予想される。行政と警察の関係性にも変化が生じる可能性がある。

---

(112) 北村喜宣「廃棄物処理法制定50年に向けての優良産業廃棄物処理業者認定制度の展開」同『廃棄物法制の軌跡と課題』（信山社、2019年）157頁以下・159頁参照

(113) 環境省ホームページ「地方自治体動物虐待等通報窓口一覧」[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/3\\_contact/reportcruelty/](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/3_contact/reportcruelty/)

(114) 警察大学校刑事教養部長（当時）津田隆好氏は、ソフィア・エコロジー・ロー・セミナー（2018年7月9日）において、現場警察の執行活動の特徴として、生活経済・生活環境部門による執行は「行政」の補足的役割であり、「違反即検挙」ではなく、告訴や告発への対応が念頭におかれているとの見解を示している。

動物取扱業規制についてみれば、行政が強制アプローチを回避して、できる限り違反の是正を促すよう働きかける点は、日本もイギリスも同様である。一方、違反行為の摘発を目的とする警察は、RSPCAの姿勢と類似している。イギリスと同様の事態に直面しないためにも、事案が発生していない平時から違法行為にどのようにアプローチするか、どういった状況で警察の介入が考えられるか関係性の構築が求められる。

#### (5) 法執行に対する視点の欠如

制度の運用という面でいうと、日本の2019年動物愛護管理法改正は、動物取扱業規制を改正する目的の一つに実効性を高めるという目的を掲げている。ここでいう実効性とは、改善命令の発動など、規制権限の適切な発動を意味していると考えられる<sup>(115)</sup>。一方で、改善命令などの発動によって違法状態の是正が確保されるのかの検討はなされず、運用コストに関する記述も見られなかった。動物取扱業規制に関する問題点を的確に把握しないまま、とりあえず厳しく、という姿勢に終始しているように見えてならない。

とりあえず厳しくするにせよ、規制の持続可能性を考慮し、規制者、被規制者双方の負担軽減を図る制度全体の合理化・効率化は検討されるべきである。この点、イギリスの2018年動物福祉規則は、規制者・被規制者双方の負担軽減について成否はともかく、挑戦的取組みを行っている。法制度全体として示唆に富んだものであるが、日本では、日本の動物愛護管理法とイギリスの2006年動物福祉法の法目的の相違<sup>(116)</sup>についての検討もなされぬま

---

(115) 環境省から地方自治体へ発された通知では、2019年動物愛護管理法改正の動物取扱業規制に関する執行について、「悪質な業者に対しては、勧告、命令、取消処分、刑事告発といった手段を効果的に活用するといった厳格な対応を図ることが重要」との記載がある。通知（環自総発21040110号令和3年4月1日）「動物の愛護及び管理に関する法律等の一部を改正する法律の一部の施行について（通知）」

(116) イギリスの2006年動物福祉法が「動物の福祉確保の推進」を法目的としているのに対し、日本の動物愛護管理法1条は、動物の福祉の確保を目的としていない。動物愛護管理法2条の基本原則の中で動物の福祉を意味するとも読める内容は規定されているが、動物愛護管理法1条との関係をどのように解するかは議論を要する。動物愛護管理法1条の解釈の手がかりとして、動物愛護管理法44条の保護法益に関する議論がある。論者により見解の相違点はあるものの、動物自身や動物の利益を保護しているとは言えない

ま、基準策定段階で「国際的水準」として2018年動物福祉規則にもとづいて策定されたガイダンスの数値だけを取り上げるばかりであった。

法律は作って終わりではない。その法律が運用され、執行されることで、はじめて社会に影響をもたらす。執行過程、そしてその後の社会影響にも目を向けた法制度設計が必要である。

(宮崎大学地域資源創成学部講師)

**【謝辞】** 本稿は、JSPS 科研費 19H01438 (代表：北村喜宣) による研究成果の一部である。2018年動物福祉規則の運用状況については、2019年環境省訪英調査において、多くの知見を得た。この場を借りて心より御礼申し上げたい。

---

との理解を示している点は共通している。三上正隆「動物虐待関連犯罪の保護法益に関する立法論的考察」愛知学院大学宗教法制研究所紀要58号(2018年)73頁以下、73-83頁参照、長井圓編著『未来世代の環境刑法1 Textbook 基礎編』[今井康介](信山社、2019年)216-223頁参照。