

## 住民監査請求に係る監査の結果について

### 第1 監査の請求

#### 1 請求の受付

平成29年9月15日に、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項の規定に基づく住民監査請求書（以下「請求書」という。）が、A外3名から提出された。

#### 2 請求の概要

請求書及びこれに添付された事実を証する書面（以下「事実証明書」という。）並びに平成29年10月9日付けで提出のあった監査請求補充申立書に基づき、本件措置請求の要旨をおおむね次のとおりと解した。

##### (1) 請求の要旨

###### ア 請求理由

- (ア) 兵庫県動物愛護センター（以下「センター」という。）が行っている動物の即日殺処分（引取り・収容の当日又は翌日に行う殺処分をいう。以下同じ。）は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「法」という。）違反のみだりに殺傷する行為、器物損壊罪及び証拠隠滅罪等に当たる犯罪ないし不法行為である。

項目	請求人が主張する該当理由
みだりに殺傷する行為 （法第44条第1項）	法の目的、基本原則から、動物の殺害は基本的にみだりに殺傷する行為に当たり、正当行為（刑法（明治40年法律第45号）第35条）以外は犯罪である。 行政が行う動物の殺処分は、極めて例外の治癒不能の中で痛みを除くための緊急避難の措置（負傷動物）の殺処分、行政上の法律の規定による殺処分以外は正当行為とはいえない。 また、法律に違反する殺処分は、正当行為に当たらない。法第35条第4項は、「引取りをした犬又は猫について、殺処分をなくすための努力をし、所有者を発見し返還するように努め、所有者がいない動物、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、行政は自ら、又は民間団体と協力をして譲渡先を広く募集して譲渡する」旨定めるが、即日殺処分はこれに違反して行われており、正当行為に当たらない。
器物損壊罪 （刑法第261条） 又は所有権侵害の 不法行為	センターが即日殺処分した動物に所有者から離れた迷子が含まれていることは当然推認される。所有者不明の動物は、遺失物法（平成18年法律第73号）による公示を経て拾得者が所有権を取得しなければ、遺失者の所有権は残存しており、殺害すれば器物損壊罪であり、又は憲

	法第29条及び民法（明治29年法律第89号）に基づく所有権を侵害する。
証拠隠滅罪 （刑法第104条）	センターが即日殺処分した所有者不明動物の中に、人の遺棄した動物が含まれていることは明らかである。犬又は猫は一般的に人に飼われており、これが捨てられて野良犬又は野良猫になっているから、一般的に動物遺棄の犯罪（法第44条第3項）が推認される。これら動物遺棄の犯罪が推認される動物の即日殺処分は、動物遺棄の犯罪の証拠を隠滅する。センターは警察への通報、告発を基本的に一切していない。

- (イ) 平成28年4月1日から同年10月31日までの間に行われた動物の即日殺処分に係る次の費用の支出相当額の合計は17,043,553円（ただし、金額は請求人独自の算出方法に基づくものである。）であり、これらは違法・不当な出金に当たる。
- a センター本所及び各支所職員の人件費のうち、即日殺処分に関わる業務を行った時間分相当額
  - b センター本所及び各支所における即日殺処分に係る薬品使用量分相当額
  - c 動物管理事務所の人件費、運営費等並びにセンター本所及び各支所から動物管理事務所への動物搬送費用のうち即日殺処分に要した費用分相当額
- (ウ) センター本所及び各支所の所長、支所長、職員並びに即日殺処分の指示命令を行った知事は県に対して(イ)の違法・不当な出金に係る損害賠償義務を負うにもかかわらず、県の執行機関である知事は上記職員ら及び知事に対してその損害賠償請求権の行使を怠っている。

#### イ 求める措置の内容

- (ア) 平成28年4月1日から同年10月31日までの間に行われた動物の即日殺処分に係るア(イ)の費用の支出相当額を損害賠償させることその他ア(ウ)の怠る事実を是正するために必要な措置を講じることを求める（請求事項1）。
- (イ) 法その他の法令に違反する動物の即日殺処分の差止めを求める（請求事項2）。
- (2) 事実証明書等  
本件措置請求の要旨に係る事実証明書として別記1の文書が、また、これらを補足する書面として別記2の文書が提出された。

### 3 請求の受理

本件措置請求について、自治法第242条所定の要件を具備していると認め、平成29年9月15日（請求書提出日）付けで受理した。

## 第2 証拠の提出及び陳述

### 1 請求人の陳述等

平成29年10月23日に、請求人に対して証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ（自治法第242条第6項）請求人から陳述があり、同日後に、別記3の文書の提出があつ

た。これらの概要は次のとおりである。

- (1) 平成24年に法が「殺す行政から生かす行政へ」という形で改正され、行政による引取りについて規制がかけられたとともに、同改正の附帯決議において引取り等のことについて殺さないという解釈、運用が規定された。

この立法の後、全国の主要な地方公共団体が犬猫の殺処分ゼロを達成している。例えば平成28年度では、犬の殺処分ゼロでは神奈川県、東京都、福井県、猫の殺処分ゼロも東京都千代田区、神奈川県等主要な県、都市で達成されている。

- (2) 改正された法制度のポイントは、法第35条である。

ア 法第35条第1項は、従来は基本は引き取らなければいけないとされていたのが、法改正は、「原則引取り禁止」との世論、提言に対して、ただし書において「引取り禁止」となった。飼い主、業者からは、終生飼養義務に基づいて引取り禁止である。

イ 同条第3項は、所有者不明動物の引取り規定である。所有者不明動物は、迷子の動物（遺失動物）か、捨てられた動物（遺棄動物）である。所有者のいない猫（野良猫）は附帯決議第8項で「殺処分目的の行政の引取りは禁じられている。」これは、野良猫は、官民一体でTNR（捕まえ、避妊去勢して、元の地域に戻す。）により殺さないで地域で生かす。野良猫を増やさず、地域で猫に餌やりをして官民一体で野良猫をなくす。これを実践しているところは、例えば10頭20頭の猫がだいたい数年で姿を消していく。東京では、引取り頭数、苦情件数が激減した。

ウ 同条第4項は、行政の引取り動物は、所有者不明動物の所有者を探す、行政の引取り動物及び所有者が見つからない動物は、広く譲渡先を募集して譲渡をする。譲渡先の募集については「殺処分ゼロを目指して」インターネット等を通じて探す（附帯決議第6項）民間の力も借りて譲渡先募集をする（法第35条第5項以下）。

- (3) 行政の殺処分ゼロは、上記の法制度の遵守によって、飼い主、業者からの動物引取り禁止、野良猫の引取り禁止、引取り動物の譲渡募集によって、達成されつつある。

センターは、法改正以降も法に違反して例外を除いて大半の動物の殺害を継続しており、上記の法制度を基本的に遵守していない。センターでは、昨年4月から10月末までの7か月間で犬猫の引取り数が1,928頭、そのうち1,204頭約6割余りが即日殺処分されている。センター本所では、引取数505頭のうち、即日殺処分368頭で即日殺処分率72.87%、殺処分総数397頭、殺処分率78.62%である。また、三木支所では、引取数701頭のうち、即日殺処分512頭で即日殺処分率73.04%、殺処分総数563頭、殺処分率73.03%（原文ママ）である。

- (4) 動物を殺す作業がセンターで行われているが、法第44条は動物の遺棄（捨てる行為）虐待（給餌給水をしない、劣悪な環境に置く等）みだりな殺傷（例えば猫の首をちょん切る、バーナーで殺す、これは全部逮捕されている。）の犯罪・刑罰を定めている。所有の有無にかかわらず、処罰の対象となる。

法第1条は、動物の愛護、命の尊さ、命同士の平和の情操・涵養及び非常に普遍的な人と動物の共生を規定し、法第2条は、動物の命及び人と動物の共生を法の基

本原則として規定している。

これらは法の基本精神であり、この趣旨に反すると動物犯罪ということで、遺棄、虐待、みだりな殺傷を規定し刑罰を科すことにより裏打ちさせ、その公的効果を実現させよう、という形が法の枠組みとなっている。

人を殺した者は、殺人罪である。動物を殺した者は、何の理由もなければこのみだりな殺傷に当たる。どのような場合に許される殺害行為か、刑法を勉強された方はよく理解いただけると思うが、刑法第35条の正当行為、同法第36条の正当防衛及び同法第37条の緊急避難の場合には、犯罪の構成要件には当たらず除外される。センターによる殺処分は、基本的にはこれらの除外理由に何ら当たらない。

動物について緊急避難的なところがあるとしたら、負傷した動物に対して治療しても助からない場合に痛みを取り除くために行う安楽死（平成18年環境省告示第26号「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」（以下「環境省告示」という。）が規定している。）しかなく、それ以外に許容されるものはない。

所有者からの引取り動物については、法第35条第4項で飼主募集が行政の義務であるが、即日殺処分では譲渡募集がされず、法律違反の犯罪である。警察からの引取り動物は、複数のセンター職員から「警察では殺せないので『技術協力』の名前でセンターにされる殺処分依頼である。全て殺すこととなっている。」と説明されている。そして法律違反の即時殺害がされてきた。

- (5) 所有者不明動物の大半が即日殺処分され、基本的に全部が犯罪である。

所有者不明動物は、遺失動物か、遺棄動物であり、所有者探しと譲渡募集が法律上の義務である。遺失動物の殺害は器物損壊罪、憲法の財産権の侵害、遺棄動物は遺棄犯罪の証拠隠滅罪である。

警察が所管する遺失物法は、平成17年の改正により、受付窓口が動物愛護センターでもよいという例外が設けられた。遺失物法は所有権とつながっており、誰かが飼主がいる動物を勝手に殺せば、器物損壊罪や財産権の侵害となるが、例外で、遺失物法の公示（動物の場合は特例で2週間となっている。）を経ると所有者の所有権がなくなるため、その後は無主物となる。そうでない限り、すなわち、即日殺処分の場合は、器物損壊罪、財産権の侵害となる。

動物遺棄は法第44条の遺棄の犯罪である。警察は、遺棄動物については、直ちに現場に臨場して動物保護をし、犯罪の採証をすべきこととなっている。しかし、センターでは、遺棄動物等のほとんどは警察への犯罪嫌疑の通報等は一切せず、証拠物の動物を即日殺処分ですべて殺害、廃棄をして犯罪の証拠隠滅（証拠隠滅罪）をしている実態にある。

兵庫県の動物の愛護及び管理に関する条例（平成5年条例第8号。以下「条例」という。）は、狂犬病予防法（昭和25年法律第247号）をまねて、2日間の公示後、4日目以降に殺すという同じ構造をそのまま採っているが、財産権を侵害し、法及び遺失物法に違反する。即日殺処分は、公示手続を全く経ていないため、条例にも合致しなければ、法律にはもちろん違反するので、例外は、負傷動物しかない。

- (6) センターは法第35条に全く違反した形で運営されている。

同条が規定している所有者探しで請求人陳述の前日（平成29年10月22日）時点で

センターがインターネットに出しているものは、三木支所と龍野支所で1頭ずつ、淡路支所で3頭、計5頭しかない。しかも、犬は1週間ぐらい、猫は2日間ぐらいで公示を落としてしまうため、所有者探しといっても、そのような短期間では所有者を見つけられない。センターは、事実上、所有者探しをしていない。

また、同条は、所有者が見つからなかった場合は譲渡募集をすることを義務としているが、センターによる譲渡募集は、今年の4月頃は、ゼロ又は3から5頭ぐらい、請求人陳述の前日の段階では犬が4頭、猫が17頭、計21頭となっており、全体から見れば譲渡募集はほとんど皆無である。

- (7) このように、兵庫県の状況は、刑法第35条の正当な行政としての正当な事由がどこにもない。

法の動物の命と共生に向かって、各都道府県が殺処分ゼロを達成している中で、兵庫県は特に別格である。確かに、他の地域が殺処分をやっていないというわけではないが、兵庫県はブラックボックスで見えない。

- (8) 兵庫県の即日殺処分については、兵庫県警察本部への告発をTHEペット法塾(代表：請求人代理人弁護士植田勝博)からしているが、県警は「違法、犯罪の主旨は理解しても、具体的な事例が1つでも欲しい。具体的犯罪事実がないのに一般的に捜査はできない。」という。即日殺処分がこれだけあるのだから、人の所有動物も殺しているはずであるが、動かない。動こうとしても、証拠がない。証拠物は、即日でなくなってしまう。全部焼却してしまうので、証拠物がない。この点、証拠隠滅罪を公務員がやってしまっている問題が、警察とセンターとの関係では大きい。
- (9) 平成29年10月23日に執行機関による陳述で述べられた動物の引取り、収容及び処分の制度の概要、運用状況等並びに殺処分減少に向けた取組についての説明は、虚偽又は虚偽的である。
- (10) 仮に請求人が主張する違法・不当な出金の全額が当たらないとしても、そのうちの一定額は犯罪の行政行為に係る違法・不当な出金である。

## 2 執行機関の陳述の要旨

平成29年10月23日に執行機関の陳述(自治法第242条第7項)を実施したところ、健康福祉部からおおむね次のとおり陳述があった。

- (1) 動物の引取り、収容及び処分の制度の趣旨と考え方

動物の引取り、収容及び処分は、法及び条例の目的のうち、主に動物による人の生命、身体及び財産への危害や近隣住民への迷惑など生活環境への影響を防止するという観点から行われるが、一方で、法及び条例は、動物の愛護をも目的としているところであり、この2つの目的を調和させるために、一定の要件の下に行っているものである。

法及び条例が目的とする人と動物が調和し共生する社会づくりを目指すためには、所有者による動物の適正飼養が何より欠かせないが、それがいまだ十分に普及していない現在の社会情勢の下で、殺処分は、法、条例に則った手続の中で、やむを得ない場合に実施しているものである。

- (2) 引取り、収容をする場合

## ア 所有者からの引取り

(ア) 法第35条に基づく犬猫の引取りは、動物による生活環境の保全上の支障を防止するため、都道府県等の義務として規定されているが、このうち同条第1項に基づく所有者からの引取りについては、動物の所有者による終生飼養が努力義務とされていること、犬猫等販売業者に終生飼養の確保が義務付けられていることから、終生飼養の原則に反すると認められる所有者からの引取り、犬猫等販売業者からの引取り等については拒否できる規定となっている（同項ただし書）。ただし、法の原則は引き取ることが行政に義務付けられたものであり、引取りを拒否することにより周辺的生活環境の保全に支障が生じる場合については、引取りを行わなければならない。

(イ) 引取りに際しては、拒否できる要件に該当するかどうか、繰り返し引取りを求めているか、生活環境の保全上の支障を防止するために引取りをする必要があるかどうか等を、その都度、聴取し、引取り後は基本的に殺処分となることを伝えるとともに、新たな飼い主探しを含め、終生飼養が飼い主の義務であることを指導の上、要否を判断している。

## イ 所有者の判明しない犬猫の引取り

(ア) 法第35条第3項に基づき拾得者その他の者から所有者の判明しない犬猫の引取りを求められた場合は、法第35条第1項ただし書の引取り拒否に係る規定が適用されないことから、都道府県等は必ず引取りをしなければならない。

(イ) 引取り拒否に係る規定がないため、法に基づき引取りを行うが、引取りの際には、飼い主の有無や虐待等の違法事案に関係している疑いがないか等についてチェックを行っている。

また、引取り時には、例えば、拾得された地域で、他に所有者の判明しない猫がいないかなど拾得した場所の状況を詳細に聴取し、引取りを要することとなった背景に地域の問題がないか等を把握するとともに、必要に応じて所有者の判明しない猫の増加を防ぐ対策を示したチラシを配布する等地域の実情に応じた啓発を実施している。

## ウ 飼い犬の収容

人への危害防止の観点から、鎖等でつながれていない飼い犬があると認めるときは、条例第27条に基づき、収容することができる。

## エ 負傷動物等の収容

公共の場所において、病気にかかり、又は負傷した動物を発見した者から通報を受けた場合は、法第36条第2項に基づき収容しなければならない。

## (3) 処分をする場合

法第35条第7項に基づく環境省告示は、引取り等した保管動物の処分は「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」としている。

## ア 譲渡について

法第35条第4項は、返還・譲渡を推進し、殺処分の削減を目指す事を趣旨として、その飼養を希望する者への譲渡に努めることとしている。

本県では、条例第30条に譲渡の規定を設け、センターに入ってくる全ての犬猫

を対象に、できる限り生存の機会を与えるために、家庭動物としての譲渡への適性を評価した上で、譲渡に適すると判断したものについては譲渡を行っている。

#### イ 殺処分について

##### (ア) 所有者から引取りした犬猫の場合

所有者から引取りした犬猫の処分については、所有者が所有権を放棄したものであり、環境省告示に則って家庭動物としての譲渡適性を評価し、適性がないと判断した場合は、やむを得ず殺処分している。

できる限り生存の機会を与えるため、引取り後に譲渡適性を評価し、譲渡に適すると判断した場合は、条例第30条に基づき希望者を募集して譲渡している。譲渡に適さないと判断した場合は、やむを得ず殺処分している。その判断の時期が引き取った当日であれば、その日のうちに殺処分することがある。

##### (イ) 所有者の判明しない犬猫を引取り、収容した場合

所有者の判明しない犬猫を引取り、収容した場合については、条例第29条が、狂犬病予防法に準じた手続として、2日間の公示等をし、公示期間等満了後1日以内に所有者が引き取らない場合は、処分することができることとしている。

条例第29条に基づき、公示の上保管期間が経過しても所有者が現れなかった場合は、その時点で譲渡又は殺処分が可能となる。所有者から引取りした場合と同様に、まず譲渡適性を評価し、譲渡に適すると判断した場合は希望者を募集して譲渡している。譲渡に適さないと判断した場合は、やむを得ず殺処分している。

##### (ウ) 引取り、収容した動物が疾病、負傷又は離乳前の状態にある場合

条例第28条は、引取り、収容した動物が疾病、負傷又は離乳前の状態にあるときは、必要に応じて治療等の措置を講ずるが、措置を講じても回復等の見込みがないと判断したときは、当該動物を処分することができる旨定めている。

この「治療等の措置」とは、センターが行うことが可能な措置として、引取り等した犬猫の保管期間中における治療等をする趣旨であり、これによっても回復等の見込みがないと判断した場合は、やむを得ず殺処分している。

具体的には、

a 引取り等した犬猫が、疾病にかかり衰弱が著しかったり、負傷していてその状態が重篤である等、公示等に係る保管期間に行う治療等の措置が当該動物にかえって苦痛を与え、苦痛を長引かせることになると判断した場合

b 離乳前の子犬、子猫を引取りした場合で、治療や人工で授乳、保温等しても保育が不可能と判断した場合

等が対象で、処分に当たっては、センターの獣医師資格を持つ職員が、条例に基づく前述の要件に従って致死処置の必要性を判断し、適正に行っている。引取り等した当日にその判断をした場合は、無用に苦痛を長引かせないために、その日のうちに殺処分している。

##### (I) 警察署長からの処分依頼

遺失物法第10条により警察署長が廃棄を決定した動物について、警察署長から「技術協力」の依頼として、処分の依頼を受ける場合がある。これらの犬猫

についても、所有者から引取りした場合と同様に、まず譲渡適性を評価し、譲渡に適すると判断した場合は希望者を募集して譲渡している。譲渡に適しないと判断した場合は、やむを得ず殺処分している。その判断の時期が依頼の当日であれば、その日のうちに殺処分することがある。

(4) 地方公共団体の殺処分の状況

殺処分に関しては、環境省の全国統計により、全国の他の地方公共団体においても行っていることを把握しているが、国へ照会したところ、過去に、本件類似の業務において犯罪として起訴された事例はなく、平成28年12月に本県が行った全国46都道府県への照会においても、犯罪として起訴された事例はなかった。

本県の殺処分の業務に関しても、犯罪として起訴された事例はなく、捜査を受けたこともない。また、不法行為であるとして所有者等から訴えがあった事例もない。

(5) 請求人の主張について

請求人がいうところの即日殺処分は引取り等の当日又は翌日に行う殺処分とされていることから、これらのうち所有者から引取りした犬猫の場合(3)イ(ア)、警察署長からの処分依頼の場合(3)イ(イ)及び引取り、収容した動物が疾病、負傷又は離乳前の状態にある場合(3)イ(ウ)において該当する場合があると考えられる。平成28年4月1日から同年10月31日までの間に殺処分した1,553頭のうち、即日殺処分は1,208頭となっているが、これらは全て、前述のとおり、所有者の判明しない犬猫で治療等の措置を講じても回復等の見込みがないと判断したものや所有者から引取りした等の犬猫で家庭動物としての譲渡適性がないと判断したものであり、法、条例等に基づく手続、要件に則り、必要性を判断の上、適正に行っている。

センターでは、殺処分を減らす取組をしながら、やむを得ず殺処分を行う場合も、法や告示その他の通知、条例やその運用通知に従った手続により適正に処理しており、犯罪や不法行為には当たらないと考えている。

(6) 殺処分減少に向けた取組

本県では、前述の引取り時の所有者への状況聴取、終生飼養の指導等を徹底するほか、次のようなことに取り組んでおり、これらの取組の結果、センターでの犬猫の殺処分数は、所有者からの引取り拒否に係る法改正前の平成24年度の5,059頭から平成28年度の1,906頭まで、年々減少してきた。

また、譲渡数は、平成24年度の187頭から平成28年度の428頭に増え、全国的にはまだまだ少ないとは認識しているが、着実に取組を続けている。

ア 適正飼養についての啓発等

犬猫の習性を理解し終生飼養する意識付けを図り、センターに引取り等される犬猫を減らすことにつなげるため、犬の飼い主一般を対象としたしつけ方教室や小学生等を対象とした犬猫の適正飼養講習会等の啓発事業を行っている(これらは年間1,000回程度実施)。

また、センターでの譲渡事業は、犬猫の譲渡を推進するとともに、譲渡動物と譲受者が地域での適正飼養の模範となるよう、譲渡適性の評価、家庭動物としての育成、健康管理、譲受け希望者との面接による飼育環境等の確認を行い、譲渡決定後は、職員によるしつけ方教室、家庭訪問、譲渡後の継続した情報発信等を

実施している。

#### イ 所有者への返還

できるだけ多くの犬猫が早く飼い主の下に戻れるよう、飼い犬や飼い猫が行方不明になった際の連絡先を周知するポスターやチラシを動物病院で掲示したり、狂犬病予防注射実施時に配布するとともに、センターホームページへの収容動物情報の掲載による情報提供を行っている。

#### ウ 譲渡の推進

##### (ア) 団体への譲渡

一般家庭への譲渡に加え、譲渡活動をしている団体等への譲渡や補助犬候補犬として社会福祉法人日本聴導犬協会へ譲渡する等により、譲渡事業を推進している。

##### (イ) 譲渡適性がないと判断した犬猫を譲渡する場合

アの適正飼養の啓発事業としての側面を持つ譲渡事業のほか、家庭動物としての譲渡適性がないと判断した犬猫であっても、できる限り生存の機会を与えるため、その犬猫について特定の者から譲受けの申出があった場合には譲渡することがある。

ただし、譲渡適性がないと判断したものであることから、譲渡後に再度センターに引取りに出されたり、近隣での苦情の原因になる等、法や条例の趣旨に反する事態が起こらないよう、条例に定める動物の所有者等の遵守事項を申出者が遵守できると認めた場合に限り譲渡している。

平成28年度には、この譲渡が全譲渡数の3分の1を占めている。

##### (ウ) ふるさとひょうご寄附金事業

平成28年度から、ふるさとひょうご寄附金を活用し、離乳前の子犬・子猫の保育等にボランティアの協力を得ることで譲渡につなげる事業を行っており、同年度においては離乳前の子犬11頭、子猫126頭、計137頭の保育を試み、そのうち110頭を譲渡することができた。

また、同寄附金を活用し、適正飼養の啓発を兼ね、新たな飼養希望者の発掘も行っている。

### 第3 監査の対象

#### 1 監査の対象とした事項

住民監査請求に当たっては、対象とする財務会計行為（公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担又は公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実をいう。以下同じ。）を他の事項から区別し、特定して認識できるように個別的・具体的に摘示しなければならない（平成2年6月5日最高裁判所判決）ところ、請求人が請求書、事実証明書等において特定したと判断できる次の事項を対象とした。

平成28年4月1日から同年10月31日までの間に行われた動物の即日殺処分に係る費用の支出相当額の損害賠償請求権の行使を怠る事実（財産の管理を怠る事実。請求事

項1関係)

## 2 監査の対象としなかった事項及びその理由

### (1) 監査の対象としなかった事項

請求事項2

### (2) 監査の対象としなかった理由

住民監査請求は、地方公共団体の財務会計行為の違法性・不当性を判断し、その是正を目的とするものであり、行政運営一般の違法性を争うことを目的とする制度ではないところ、(1)の法その他の法令に違反する動物の即日殺処分差止めは、財務会計行為に該当しない。

## 第4 監査の結果

本件措置請求について、監査の結果を合議により次のとおり決定した。

本件措置請求については理由のないものと判断する。

以下、請求書、事実証明書、請求書提出日後に提出された文書(別記2及び別記3)、請求人の陳述、執行機関の陳述及び執行機関に対する調査により認定した事実並びにそれに対する判断について述べる。

### 1 認定した事実

#### (1) 動物の引取り、収容及び処分に係る制度

##### ア 動物の引取り及び収容に関する法令及び条例の定め

次の場合、当該動物を引き取り、又は収容しなければならない(ただし、(イ)は収容することができる旨の規定である。)

引取り又は収容の理由	根拠法令
(ア) 犬又は猫の引取りを所有者から求められたとき。	法第35条第1項
(イ) 所有者の判明しない犬又は猫の引取りを拾得者その他の者から求められた場合	法第35条第3項
(ウ) 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、又は負傷した犬、猫等の動物を発見した旨の通報があったとき。	法第36条第2項
(イ) 条例に違反して鎖等でつながれていない飼い犬があると認めるとき。	条例第27条第1項

なお、(ア)の引取りにあつては、法、条例の趣旨や所有者が終生飼養義務を負う(法第7条第4項、第22条の4。犬猫等販売業者以外にあつては努力義務)こと等から、所有者に対し必要な指導を行った上で、やむを得ない場合に引き取ることとしている。

ただし、法令上は、法第35条第1項、動物の愛護及び管理に関する法律施行規

則（平成18年環境省令第1号）第21条の2は、飼養が困難であるとは認められない理由により引取りを求められた等の場合は引取りを拒否することができる旨定めるが、拒否は義務ではなく、「できる」旨を定めるものである。さらに、拒否できる場合であっても、生活環境の保全上の支障を防止するために必要があれば引き取らなければならない。

#### イ 処分に関する法令及び条例の定め及び運用

処分とは、環境省告示によれば、所有者への返還、飼養を希望する者への譲渡及び殺処分とされている。

法は、動物の引取り及び収容を行う根拠についてはア(ア)からウ(ウ)までのとおり定めているが、引取り・収容後における処分を含めた動物の処遇については何ら具体的な定めを置いておらず、当該事務を自治事務として処理する各地方公共団体が、必要に応じ条例や要綱、要領等において手続を定めている。

本県における手続は、以下のとおりとなっている。

##### (ア) ア(ア)の引取りに係る犬又は猫

所有者からの引取りであり、所有者が引取り時に所有権を放棄したものである。引取り後速やかに飼養を希望する者への譲渡に適するかどうか（健康状態、気質等）を評価し、譲渡可と判断したものは譲渡希望者を募集の上譲渡する。譲渡に適さないと判断したものは殺処分を行う。その判断の時点により殺処分が引取りの当日又は翌日となることがある。

##### (イ) ア(イ)から(イ)までの引取り・収容に係る動物

引き取り、又は収容した時点では所有者がいるかどうか不明であることから、鑑札等により所有者が判明したのものについては所有者に引き取るべき旨を通知し、所有者が判明しないものについては公示を行う（条例第29条第1項）。

所有者が通知到達後又は公示期間満了後1日以内に返還を願い出たものは所有者に返還するが、当該期間内に引き取らないときは、飼養を希望する者への譲渡に適するかどうか（健康状態、気質等）を評価し、譲渡可と判断したものは譲渡希望者を募集の上譲渡する（条例第30条）。譲渡に適さないと判断したものは殺処分を行うことができる（条例第29条第3項）。

##### (ウ) 引き取り、又は収容した動物が負傷等の場合

引き取り、又は収容した動物が疾病にかかり、負傷し、又は離乳する前の状態にある場合は、必要に応じて保管期間中における治療等としての措置を講ずるが（条例第28条第1項）、治療等の措置を講じても回復等の見込みがないと判断したときは、生存させることによりかえって苦痛を与え、又は当該個体の苦痛を長引かせることになるものとして、殺処分を行うことができる（条例第28条第2項）。

対象は、疾病、負傷の症状又は離乳前で体力が不十分であること等から、センターが有する体制の下で行うことが可能な治療、保育等を行っても回復等の見込みがないと担当獣医師が判断したものである。その判断の時点により殺処分が引取り・収容の当日又は翌日となることがある。

##### (イ) 警察署長からの処分依頼

(ア)から(ウ)までのほか、遺失物法第10条により警察署長が廃棄を決定した犬又は猫について、警察署長から「技術協力」の依頼として、処分の依頼を受ける場合がある。これらの犬又は猫についても、依頼を受けた後速やかに飼養を希望する者への譲渡に適するかどうか（健康状態、気質等）を評価し、譲渡可と判断したものは譲渡希望者を募集の上譲渡する。譲渡に適さないと判断したものは殺処分を行う。その判断の時点により殺処分が依頼の当日又は翌日となることがある。

(2) 動物の即日殺処分の実施状況

平成28年4月1日から同年10月31日までの間に行われた即日殺処分の業務を対象として調査した。

対象期間中の殺処分数は1,553頭、うち即日殺処分は1,208頭である。即日殺処分の実施状況は以下のとおりであり、関係書類の確認及び関係職員からのヒアリングにより調査した結果、(1)の手続に違背して実施されたと認められる事例は見受けられなかった。

ア 所有者から引き取ったもの（警察署長からの処分依頼を含む。）

理由 区分	幼弱 0～1週齢	幼弱 1～2週齢	健康状態	老齢	気質等	計
犬			18	15	29	62
猫	37	4	100	1	101	243
計	37	4	118	16	130	305

イ 所有者がいるかどうか不明のもの

理由 区分	幼弱 0～1週齢	幼弱 1～2週齢	健康状態	計
犬			7	7
猫	277	63	556	896
計	277	63	563	903

なお、これらとは別に、対象期間中、300頭が飼養を希望する者に譲渡され、32頭が所有者に返還されている。

(3) 全国の地方公共団体の状況

ア 犬又は猫（所有者がいるかどうか不明のもの）の即日殺処分を行う場合の有無  
犬又は猫（所有者がいるかどうか不明のもの）の即日殺処分を行う場合の有無  
について、執行機関が平成28年12月に行ったアンケート調査に回答のあった44の都道府県の回答内容は以下のとおりであり、半数程度の都道府県において、本県と同様の場合に即日殺処分が行われている。

回答内容	都道府県数 (複数回答あり)
(1)イ(ウ)（引き取り、又は収容した動物が負傷等の場合）のうち、 疾病、負傷を理由とするものと同様の場合	22

イ 犬又は猫の殺処分について起訴された事例の有無

(ア) 執行機関が平成28年12月に行ったアンケート調査に回答のあった44の都道府県全てが、犬又は猫の殺処分について起訴された事例は把握していないと回答している。

また、本県においても、そのような事例はない。

(イ) 執行機関から国(環境省)への問合せにおいても、全国の地方公共団体において犬又は猫の殺処分について起訴された事例は把握していないとの回答があった。

2 判断

(1) 1(1)イのとおり、法は、動物の引取り及び収容を行う根拠については定めているが、引取り・収容後における処分を含めた動物の処遇については何ら具体的な定めを置いていない。

本県では、動物の愛護及び管理に関する所要の措置を講ずることにより、県民の動物愛護思想の高揚、動物の健康及び安全の保持、動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害の防止並びに公衆衛生の向上を図り、もって人と動物が調和し、共生する社会づくりに寄与することを目的として条例を定め、動物の引取り、収容及び処分の業務を行っている。

(2) 請求人が犯罪ないし不法行為であると主張する即日殺処分を含む動物の引取り、収容及び処分の業務は、法及び条例(その制度内容は、1(1)のとおりである。)に則り、執行機関において必要性を判断して実施するものであり、監査した範囲では、これらに違背して実施されたと認められる事例は見受けられなかった。

なお、請求人は殺処分を行う場合の根拠規定となっている条例の規定が法、遺失物法等に違反するとも述べるようであるが、上記第3の2(2)のとおり、住民監査請求は、地方公共団体の財務会計行為の違法性・不当性を判断し、その是正を目的とするものであり、行政実例(昭和27年12月25日自行行発第181号)では、「(条例の可否、当不当等)条例そのものの監査はできない」としている。

(3) 請求人が即日殺処分に係る費用の支出相当額が違法・不当な出金であると主張する理由は、即日殺処分が犯罪(みだりに殺傷する行為(法第44条第1項) 器物損壊罪(刑法第261条) 証拠隠滅罪(刑法第104条))ないし所有権侵害の不法行為に該当するからというものであるが、請求人は、犯罪ないし不法行為の具体的事実を何ら疎明していない。

犯罪行為の存否に関しては、抽象的に犯罪であるということとはあり得ず、個々の行為が犯罪に当たるかどうかは、単に構成要件に該当する可能性があるというだけでなく、故意が認められるか、正当な業務による行為に当たらないか等様々な要件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ところ、本県において、即日殺処分について犯罪として起訴された事実はない。また、同様の業務が行われている他の地方公共団体に関しても、当該業務が犯罪として起訴さ

れた事実は、国及び他の地方公共団体において把握されていない。

同様に、不法行為の存否に関しても、抽象的に不法行為であるということはなく、個々の行為について具体的に不法行為であるといえる事実（故意・過失、権利利益の侵害、因果関係、損害の発生等）に基づき個別具体的に判断を要するところ、本県において、即日殺処分について不法行為の事実が認められた具体的事例はない。

- (4) これらのことから、センターによる即日殺処分が犯罪ないし不法行為であると判断すべき理由はなく、請求人が本件措置請求において問題とする怠る事実の前提となる損害賠償請求権の存在は認められない。

以上のとおり、平成28年4月1日から同年10月31日までの間に行われた動物の即日殺処分に係る上記第1の2(1)ア(イ)の費用の支出相当額を損害賠償させることその他上記第1の2(1)ア(ウ)の怠る事実を是正するために必要な措置を講じることを求める、とする本件措置請求には理由がないものと判断する。

#### 別記1

- 1 「兵庫県動物愛護センター資料説明」と題する文書
- 2 「A表「致死処分集計表」と題する文書、「B表「致死処分等診療記録票」と題する文書及び「C表「動物の引取台帳」と題する文書（センター本所及び各支所分）
- 3 「D表」と題する文書（平成29年2月17日付け公文書公開決定通知書（写し）及び当日又は翌日殺処分整理表（写し））
- 4 「E表「即日殺処分時使用薬品集計表」と題する文書
- 5 「F表「即日殺処分に係る経費」と題する文書
- 6 平成29年3月17日付け公文書公開決定通知書（写し）及び動物愛護センターの経費（平成28年4月～29年1月）（写し）
- 7 平成29年8月7日付け公文書公開決定通知書（写し）並びに致死処分に使用される薬品の購入単価及び容量（写し）
- 8 「全国自治体「殺処分ゼロ達成」状況の報告」と題する文書
- 9 神奈川県ホームページ資料、新聞記事等
- 10 「兵庫県動物愛護センター実情」と題する文書

#### 別記2

- 1 監査請求補充申立書（平成29年10月9日付け）
- 2 「致死処分使用薬品、購入及び（原文ママ）使用状況」と題する文書

#### 別記3

監査請求・意見書（平成29年10月30日付け）