

アメリカ「動物福祉法」(Animal Welfare Act) における動物実験規制の位置付け

— 農務省による査察の検討を中心に —

本 庄 萌*

- I はじめに
- II AWA の背景・立法趣旨・概要
- III 動物実験施設への査察
- IV 日本への示唆
- V おわりに

I はじめに

アメリカにおける動物法の発展は著しく、ペット動物¹⁾や野生動物などに関する法的議論や法理論の検討はこれまでも行われてきた²⁾。しかしながら、実験動物、ペット動物、展示動物について規定する連邦法である動物福祉法 (Animal Welfare Act 1966, AWA) の条文から執行までを総合的に分析する研究は見られない。とりわけ、アメリカ連邦農務省 (United States Department of Agriculture, USDA) による AWA 運用のための査察制度に関する研究はこれまで日本では断片的にしかなされてこなかった。そこで本稿は、AWA の発展経緯と運用

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科) 第 19 卷第 2 号 2020 年 7 月 ISSN 1347-0388

※ 京都大学大学院法学研究科・日本学術振興会特別研究員 PD

- 1) 一般家庭の管理下にある動物には、ペット、愛玩動物、伴侶動物など様々な呼び方がある。アメリカの「動物福祉法」(Animal Welfare Act) の条文は“pet”と表記しており、先行研究も「ペット動物」と表記している(長谷川 2003 など)ため、本稿も「ペット動物」と表記する。
- 2) ペット動物に関する法的議論については長谷川 2003、長谷川 2016、野生動物については畠山 2008 などの先行研究がある。法理論については古澤 2015、吉田 2019 など。

状況を検討することによって、アメリカにおける動物保護法の一面を明らかにする。AWAの発展経緯と運用状況を検討する上で、動物実験規制に着目することは必然である。なぜならば、AWAは1966年制定時「研究施設に販売される犬猫」の扱いの改善を主眼としていたため、AWAの発展経緯や現在の構造を理解するためには、同法の動物実験規制の位置付けを理解する必要があるからである。

アメリカ連邦法における動物実験規制は日本における動物の愛護及び管理に関する法律（以下、動物愛護管理法）の改正時にたびたび言及されてきたが、その注目度に比して、詳細な検討はあまり進んでいない。とりわけ農務省に直接的に動物実験施設を査察する権限などを与えているAWAについての研究は十分に行われてこなかった。日本における理解として一般的なものは、アメリカ動物実験規制は「自主管理」を柱とする体制であるというものであり³⁾、日本の動物実験に関する法制度の基本的な枠組もこの自主管理制度を参考にしてしているとされる⁴⁾。動物実験関係者の手による関連文献には、アメリカの自主管理と日本の自主管理の構造を同一視する理解も散見される⁵⁾。しかし、アメリカの「自主管理」はどのような制度か、とりわけ、連邦政府はどこまで動物実験を管理しているのか、という面についての法学的検討は従来不十分であった。

動物実験の生命倫理を専門とする大上泰弘らは、アメリカにおいては2つの体制により動物実験が規制されていると説明する。すなわち、農務省が管轄するAWAと、保健福祉省の公衆衛生局（Public Health Service, PHS）が管轄する「実験動物の人的ケア及び使用に関するPHS方針」（PHS Policy on Humane Care and Use of Laboratory Animals）（以下、PHS方針）の2つである⁶⁾。大上

3) たとえば重茂の以下の記述など。「自主管理を柱としている点では、我が国の動物実験管理体制は、米国やカナダと同様である。米国では自主管理体制を敷くとともに、実験施設の届出義務や行政の査察、及び国内統一の動物実験指針を運用している」（重茂2006、15頁）。

4) 環境省自然環境局総務課動物愛護管理室が編集する『実験動物の飼養及び保管並びに苦痛の軽減に関する基準の解説』は、次のように説明している。「我が国の法令や指針及びそれらに基づく制度の基本的な枠組はアメリカの制度を参考にしており、CIOMS-ICLAS国際原則の内容を反映したものとなっている。」（環境省自然環境局総務課動物愛護管理室2017、10頁）。

5) 獣医師の笠井一弘は、「日本とUSAの動物実験の自主管理の構造は同様である」と評価している（笠井2015、18頁）。

らによれば、AWA や PHS 方針の遵守をモニタリングし、認証を行う民間機関としての国際実験動物ケア評価認証協会 (Association for Assessment and Accreditation of Laboratory Animal Care International, AAALAC インターナショナル) も、重要な役割を担っている⁷⁾。一方で、AWA を遵守するにあたって各研究施設内に設置が義務付けられている組織が、「動物のケアと使用に関する機関内委員会」(Institutional Animal Care and Use Committees, IACUC) (以下、機関内動物実験委員会)⁸⁾である。機関内動物実験委員会は、もともと AWA の運用のために用意された制度であるが、PHS 方針や AAALAC インターナショナルもこれを採用している。そのため、機関内動物実験委員会は、分立するアメリカの動物実験管理体制における「共通項」として、動物実験管理の現場において中心的な存在であり、機関内動物実験委員会が自主的な管理を行っている⁹⁾と理解されてきた。これらを図にすると、次頁図 1 のようになる¹⁰⁾。

先行研究で特に注目されてきたのは、PHS 方針や AAALAC インターナショナル、そして機関内動物実験委員会であった。その理由としては、アメリカにおける PHS 方針、AAALAC インターナショナルの基準、機関内動物実験委員会の取組みが日本の企業や研究施設に直接影響を与えていることが考えられる。日本には、PHS の研究助成を受けるために、PHS 方針の遵守を証明する動物福祉の「保証」(assurance)を受けている研究施設¹¹⁾や、AAALAC インターナショナルの認証を自主的に受けている研究施設がある¹²⁾。そして、AWA、PHS 方針、

6) 大上・神里・城山 2008、134 頁。

7) *Id.*, 134-135 頁。

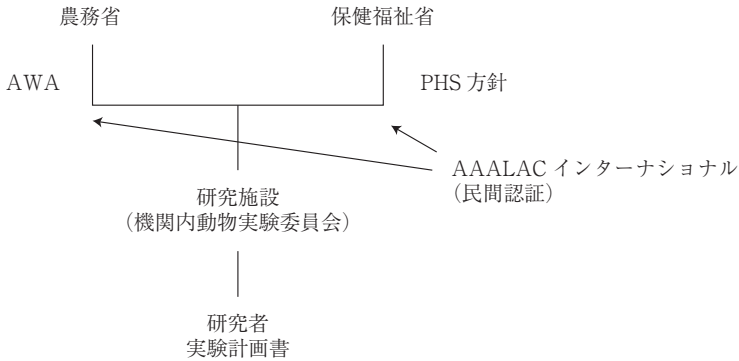
AAALAC International はウェブサイトで「国際実験動物ケア評価認証協会」という訳を当てて「AAALAC インターナショナル」という略称も併用しているため、本稿もこれに倣う (AAALAC International「プログラム状況評価」(2019) <https://www.aaalac.org/pub/?id=CACC6434-ABC3-C5B8-90E7-733F3CA02182> (最終閲覧日：2020 年 3 月 10 日))。

8) “Institutional Animal Care and Use Committees”の訳語としては、「動物実験委員会」という訳語が近年定訳となってきた (笠井 2015、米国応用研究倫理協会・米国実験動物福祉局 2012 など)。しかし、その訳語からは、動物実験施設を有する研究機関内部の委員会であるというニュアンスが伝わらないため、本稿では「機関内動物実験委員会」とする。

9) 大上・神里・城山 2008、139 頁。

10) 図 1 は、松田幸久による図 (松田 2001、230 頁) を参考に筆者が作成したものである。

図1 アメリカ動物実験管理体制



AAALAC インターナショナルに共通して機関内動物実験委員会に一定の役割が与えられているため、PHS 方針や AAALAC インターナショナルの仕組みを理解するために機関内動物実験委員会についての検討もなされてきた。

アメリカにおいて連邦政府の管理制度（AWA）が存在しているにも関わらず、先行研究において詳細な検討がなされてこなかった理由は、いくつか考えられる。第1に、上述の通り、動物実験規制に関する調査や検討の多くは、動物実験関係者によってなされてきており、法学者にとって主要な研究テーマにはなっていないことである。他方、AWA の管理システムは、農務省の複数の部署が関与し多層かつ複雑であり、そもそもアメリカの法体系それ自体が判例法を法源としていることから、法学を専門としない研究者が AWA の運用面まで踏み込んで扱うことは容易でない。

第2に、AWA の管理対象範囲の狭さである。AWA は、アメリカで動物実験に使用される動物のうちの 90 パーセント以上を構成するといわれる動物種、すなわちマウス、ラット、鳥を除外している¹³⁾。他方で、PHS 方針や AAALAC

11) アメリカ連邦政府公衆衛生局国立衛生研究所のホームページには、保証を受けたアメリカ国外の機関のリストが掲載されている。日本の機関としては、13の機関の名前が確認できる (NIH, Office of Laboratory Animal Welfare Foreign Institutions with a PHS Approved Animal Welfare Assurance, <https://olaw.nih.gov/assured/app/index.html#FOREIGN> (最終閲覧日：2020年3月10日))。

12) 秦野 2014、256 頁。

インターナショナルの管理体制はマウスなども対象とするため、アメリカのいわゆる動物実験規制を代表するのは後者であると考えられてきた。

以上の理由から、日本では、AWAに基づく査察制度については、言及する論文¹⁴⁾はあれども、詳細な検討はなされてきておらず、特に法的な検討は等閑視されてきた。しかしながら、農務省が管轄するAWAは、一定の範囲に限られるとはいえ、農務省に強い執行権限を与えている連邦法である。強制力をもって行政機関による運用がなされるのは、あくまでもAWAなので、アメリカの動物実験規制の展開を捉える上で、AWAの限界と可能性を検討することが必要になる。上述の通り、AWAに限界があることは確かであるが、本稿は、限界の程度や、具体的な問題点とその問題点を乗り越える取組みを明らかにしたい。

つまり本稿の目的は、AWAにおける動物実験規制の検討を通してAWAの展開状況と特徴の一端を明らかにし、AWAのもとでの行政機関主導の規制という一面を把握することである。

アメリカにおけるAWAの理解を目指す本稿の意義は、主に社会的意義と学問的意義の2点に存する。

第1に、社会的意義である。日本では動物実験規制に関する議論は錯綜しており、日本の動物保護に関する総合的な立法である動物愛護管理法は欧米諸国と比べて「動物実験の問題に正面から踏み込むことを躊躇もしくは回避」していると評される状況である¹⁵⁾。これまで動物実験規制の議論が紛糾してきた¹⁶⁾理由の

13) 7 U.S.C. §2132(g).

マウス、ラット、鳥はAWAから適用除外されているため、農務省はこれらの動物に関するデータを収集していない。そのため、これらの動物が実験に使用される動物のうち何パーセントを構成するか、正確な数字はわからない(Waisman, Frasch, and Wagman 2014, 475)。

14) 査察制度について触れている先行文献としては、大上・神里・城山2008、竹田2012、古澤2015などがある。

15) 青木2016、79頁。

2019年の動物愛護管理法の改正に向けた中央環境審議会動物愛護部会では動物実験規制についても議論されたが(中央環境審議会動物愛護部会「(第53回)議事録」(2019年11月25日) https://www.env.go.jp/council/14animal/53_2.html (最終閲覧日:2020年3月10日))、現状維持という形で落ち着いており、依然として「動物実験の問題に正面から踏み込むことを躊躇」した状態であるといえる。

ひとつには、アメリカ法を筆頭とした外国法の理解・解明の不十分さがある。2012年改正を目前にして、2011年に行われた中央環境審議会動物愛護部会・動物愛護管理のあり方検討小委員会（以下、あり方検討小委員会）では、アメリカの動物実験規制について言及された¹⁷⁾。その議事録からは、アメリカにおける動物実験規制について実験に携わる研究者と動物保護団体の間で認識に齟齬があることがうかがえる。一方で、動物実験関係者である研究者は、アメリカの科学者が作成した指針¹⁸⁾などを紹介しアメリカは動物実験の自主管理をしているという説明をしている。その上で、「アメリカ型」の自主管理が日本で「うまく働く方法ではないか」とする¹⁹⁾。これに対して、動物保護団体の代表は「アメリカ式自主管理」という表現に異議を唱えた。アメリカの動物実験施設は登録制であること、年に1回（連邦政府による）査察がありその査察結果がホームページで公開されていることなどを挙げ、「アメリカは完全自主管理」ではないと主張した²⁰⁾。しかしながら、議論はそれ以上深められることなく、アメリカにおける動物実験規制の運用面の詳細な検討に基づく議論がなされたとは言い難い。それゆえ、運用面の検討は、噛み合わなかった議論を共通認識に基づく建設的な議論への転換に寄与する可能性がある。

第2に、学問的意義である。具体的には、動物法研究とアメリカ法研究への貢献が挙げられる。まず、日本で行われている動物法研究では、法の運用面に着目した分析はまだ少ない。このことは、動物実験規制に関する研究に限らず、動物

16) 動物愛護管理法改正の際の動物実験規制をめぐる日本の従来の議論は、動物実験を行う研究者と動物保護団体の間で「水掛け論が続いている」と評される状況であった（打越2016、221頁）。

17) 中央環境審議会動物愛護部会・動物愛護管理のあり方検討小委員会「（第21回）議事要旨」（2011年9月28日）<https://www.env.go.jp/council/14animal/y143-21a.html>（最終閲覧日：2020年3月10日）。

18) たとえば、あり方検討小委員会では、米国科学・工学・医学アカデミーの実験動物研究協会（Institute for Laboratory Animal Research, ILAR）によって作成された「実験動物の管理と使用に関する指針」（Guide for the Care and Use of Laboratory Animals）（以下、ILAR指針）が紹介されている（*id.*）。

19) 中央環境審議会動物愛護部会・動物愛護管理のあり方検討小委員会「（第21回）議事要旨」（2011年9月28日）。

20) *Id.*

保護法一般の研究に共通するところである。とりわけ、EUとアメリカをはじめとした法体系における、急速に発展しつつある動物法の詳細な検討が追いついていない。現実には、EUでもアメリカでも運用の難しさが動物福祉政策の重要な課題とされており²¹⁾、機能面の分析の重要性は明らかである。アメリカ動物実験規制に関しては、AWAが制定されてから50年が経ち、その間法改正が重ねられながら、より実効性が高い動物実験規制が模索されてきた。アメリカにおいてはAWAの運用面の課題を指摘する研究は多く²²⁾、本稿はそれらの課題に焦点を当てる。本稿はさらに、アメリカにおける先行研究があまり着目してこなかったAWAの運用面の改善の過程についても検討し、漸進的な実験動物福祉向上の取組みを積極的に評価する。

なお、本稿ではアメリカの州や地方自治体の動物実験規制については論じない。アメリカ連邦政府に限定しても、制定・運用されている法制度、そしてそれらについて検討を加えている英語圏の先行研究は膨大であり、本稿はそれらを検討する。州や地方自治体の動物実験規制の研究は、本稿の成果を土台として、今後の課題とする。

II AWAの背景・立法趣旨・概要

1 AWAの背景

アメリカの動物実験反対運動は19世紀以降絶えず行われていたが、連邦法レベルの動物実験規制法制化への道は険しいものであった。州法レベルで見れば、19世紀末にはすでに教育分野における動物実験の規制など特定分野の規制が行われはじめていたという指摘もある²³⁾が、連邦法レベルで法制度化するの

21) EUについては、化粧品のための動物実験を禁止する規制の運用面の課題を指摘した本庄2017を参照されたい。アメリカについては、後述するように、農務省の監査総監室がAWAの運用段階における課題を指摘している。

22) Frasch 2016, Winders 2018a, Winders 2018b, Eisen 2018など。

23) たとえば、マサチューセッツ州では1894年に初等教育過程における解剖(dissection)を禁止する州法が可決したという指摘がある(Evans 2016, 25)。しかしながら、法律名が示されておらず、その詳細な内容は不明である。

1966年であった。1966年の社会的背景は後述するとして、動物実験反対運動の歴史的経緯を先に確認する。アメリカ動物実験規制の歴史的展開を年表にすると、表1のようになる。

表1 アメリカ動物実験規制の歴史年表

1876年	イギリスにおける動物実験を規制する動物虐待防止法の制定 ²⁴⁾ →アメリカの立法者が類似法の制定に向けて議論を開始
1880年代	地域レベルの動物実験反対運動がアメリカ全土レベルの運動へと展開する ²⁵⁾
1916年	全米学術研究評議会が「実験動物の管理と使用に関する指針」を刊行 ²⁶⁾
1966年	AWAの制定
1970年	AWAの改正。展示動物などの保護を規定する
1980年代	動物の権利運動の台頭 →動物実験施設から動物を「解放」する活動がなされる ²⁷⁾
1985年	AWAの動物実験に関する規定の改正

アメリカにおける動物実験規制に向けた議論は、イギリスの制定法に触発されて始まったものである²⁸⁾。アメリカにおける主要な動物保護の運動家や団体は、イギリスの動物保護の運動家や団体と連絡を取り合い、その大きな影響下にあった。

19世紀後半のアメリカにおける動物実験反対運動において中心的な役割を果たしたのは、ニューヨークで1866年に「アメリカ動物虐待防止協会」(American Society for the Prevention of Cruelty to Animals, ASPCA) という私的団体を立ち上げたヘンリー・バーグ (Henry Bergh)²⁹⁾と、1883年にフィラデルフィ

24) Cruelty to Animals Act, 1876, 39 and 40 Vict., c. 77.

25) Wagman and Liebman 2011, 195-96.

26) 同指針は、AAALAC インターナショナルが認証する際の判断基準となっている。同指針は改訂が重ねられており、2010年の第8版は、和訳されている (米国アカデミー 2012)。

27) Marceau 2015, 1319-1320.

28) Wagman and Liebman 2011, 195.

イギリスにおける動物実験規制の歴史的背景については、比較法を専門とする青木人志や生命倫理を専門とする神里彩子によって紹介されている (青木 2016、神里 2007)。

29) ASPCA とバーグの活動を中心とした動物虐待防止に関する法的展開に関しては、吉田 2019 に詳しい。

アで「アメリカ生体解剖反対協会」(American Anti-Vivisection Society, AAVS)を立ち上げたキャロライン・ホワイト(Caroline White)の2人である。バーグは、イギリスに滞在していた際に王立動物虐待防止協会(Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, RSPCA)の活動について知り、ニューヨークにこの活動を導入しようと尽力し、1860年代後半以降、ニューヨーク州動物虐待防止法案に生体解剖禁止条項を導入する試みを何度も繰り返した³⁰⁾。ホワイトは、イギリスにおける動物実験反対運動の中心的人物であったフランセス・パワー・コブ(Frances Power Cobbe)³¹⁾の励ましを受けて、AAVSを組織した³²⁾。

このように、イギリスからの影響を受けて始まったアメリカの動物実験反対運動は、歴史的にも現在においても、アメリカの動物保護団体が最も注力してきた運動のひとつであると同時に、政府や人々を説得するのに最も苦戦してきた運動でもあった。歴史家のダイアン・L・ビーズ(Diane L. Beers)によれば、20世紀前半には動物実験反対運動家が連邦法の法案を提出することが数回あったが、成立しなかった³³⁾。第二次世界大戦後は、動物保護運動が自然保護運動とも相まって急激に広がり、戦後のキャンペーンの中で重要性が高まった問題のひとつが、実験動物の福祉に関する問題(野良動物の実験利用も含めた議論)であった³⁴⁾。

とりわけ、アメリカにおいて、動物実験についてオープンに議論する雰囲気が醸成されたのは、自動車の安全性能を確認する衝突試験(crash-test)反対キャンペーン以降であったとビーズは分析する³⁵⁾。動物を用いた安全性テストは、戦後広範に行われるようになった企業取組みのひとつであり、一部の自動車会社は1950年代から1960年代にかけて人が乗る自動車の安全性を確かめるために、

30) ターナー 1994、80-82頁、148-9頁。

31) コブは、当時のイギリスにおける動物実験反対運動のもっとも大きな勢力であった「ヴィクトリア・ストリート協会」(The Victoria Street Society)を1875年に立ち上げた人物である。コブの動物実験に対する考えなどを詳細にまとめた先行研究としては、三神2012などがある。

32) ターナー 1994、161頁。

33) Beers 2006, 144.

34) *Id.*, 155.

35) *Id.*, 179.

ヒヒを乗せた車などを障害物に衝突させた。しかしながら、自動車会社フォードに対する大規模な抗議活動が行われ、それがNew York Times紙で取り上げられたことにより、フォードへの批判が高まった。同社の役員は当初、試験を正当なものとして表明していたが、キャンペーンが激化した1968年には、ヒヒを用いた試験を徐々にやめ、人型ダミーの利用などの代替方法を探るとした³⁶⁾。同じ頃、連邦レベルの動物実験規制がはじめて制定されることとなる。

以下、アメリカの動物実験規制を理解する上で特に重要な、1966年と1985年の議会での議論を確認する。

2 AWAの立法趣旨

(1) AWAの制定(1966年)

AWA制定の背景には、前述したような長年に渡る実験動物反対運動があったが、連邦法の制定につながった直接的契機は、1頭のダルメシアン犬、ペッパー(Pepper)の事件であった。ペッパーは、ペット動物として飼われていたが、盗まれた後に研究施設に売られた。飼い主が居場所を突き止めたのは、ペッパーが実験に用いられ死亡した後であった³⁷⁾。訴訟にはならなかったが、この事件の関連記事はメディアに大きく取り上げられた。とりわけ、1966年2月にLife誌が犬の販売業者の施設の写真を掲載³⁸⁾し、犬を研究施設に売り渡す窃盗者(dog nappersもしくはdog thievesと呼ばれた窃盗者)の問題が社会問題化した。そして、1966年の8月、Life誌の記事掲載からわずか数か月でAWAが制定された³⁹⁾。1966年の第89回議会の投票結果表によると、盗まれた犬猫の研究施設へ

36) *Id.*

書誌情報が示されていないためNew York Times紙の当該記事の内容は確認できない。同紙は1991年にも自動車の安全性能を確認する衝突試験への動物利用について報じており、1991年時点において、フォードは動物を利用した衝突試験を実施していないものの、動物を利用した他社のリサーチデータにアクセスできたという(The Associated Press, "19,000 Animals Killed in Automotive Crash Tests", The New York Times, September 28, 1991)。

37) Wagman and Liebman 2011, 196.

38) Hunt 1966.

39) Wagman and Liebman 2011, 196.

の販売を防止することを主な目的として、犬猫その他の動物の輸送、販売、取扱いを規制する権限を農務省に与える法案 (H.R. 13881) が賛成 352、反対 10 で可決された⁴⁰⁾。

その第 89 回議会において、トム・フォーリー (Tom Foley) 議員は、動物保護について次のように発言している⁴¹⁾。

今年、犬猫の非人道的な扱いについての社会的関心に高まりが見られたが、それは当然のことであった。これらの動物虐待を防止するために、私は農業委員会の委員として法案作成に携わることができた⁴²⁾。法案は、州を超えてこれらの動物を輸送する販売業者という正犯者 (principal offender) に向けて作成された。販売業者による虐待 (maltreatment) は連邦法に違反するものとして厳しく対処されるものであり、適法な研究施設の活動を妨げることはない。私は、この法律を全面的に支持する。

1966 年当時、AWA の目的は、犬と猫の盗難から飼い主を保護し、盗まれた犬と猫の販売または使用を防止し、研究施設で使用される特定の動物の人道的ケアと取扱いの提供を確保することであった。同法は、研究やその他の目的に用いられる犬、猫、霊長類、モルモット、ハムスター、ウサギの輸送、販売、取扱いを規制する権限を農務省に与えた。同法は、研究目的で犬猫を流通させる販売業者 (dealer) の免許取得、査察、オークション販売における人道的取扱いを要請した。

40) 112 Cong. Rec. (1966) 27023.

41) *Id.*, 26721.

42) 連邦法である AWA に関しては、下院と上院の農業委員会 (House and Senate Agriculture Committees) が主に同法の立法を担い (Cowan 2016, 1)、農業委員会は公聴会の開催と法案作成を行う。1966 年改正時には、農業委員会に限らず、商業委員会、州際通商委員会など他の委員会も公聴会を開き、議員、研究者、動物保護団体、実験動物ブリーダー協会など様々な立場の人々が証言を行い議論した (House of Representatives. Committee on Interstate and Foreign Commerce, Subcommittee of the Committee on Interstate and Foreign Commerce. Humane Treatment of Animals Used in Research, Hearing, 28 September 1962 (Washington: Government Printing Office, 375) など)。

(2) AWAの改正(1985年)

1966年にAWAが制定された後、再び実験動物の扱いに関する社会的関心が高まったのは、1985年であった。その背景としては、1970年代後半から1980年代前半にかけて台頭した動物解放運動と、直接的な契機となった2つの事件が指摘できる⁴³⁾。

オーストラリアの倫理学者ピーター・シンガー(Peter Singer)の著書『動物の解放』⁴⁴⁾が1976年に出版されて以降、アメリカの動物実験反対運動の一部は、動物解放運動として過激化した⁴⁵⁾。シンガーは、『動物の解放』において、人種差別や性差別の延長線上にある種差別(動物種の違いによる差別)が人間の様々な活動を規定しているとし、その例として動物を利用する施設で動物が受けている扱いを列挙し、搾取されている動物は解放されるべきだと論じた。シンガー自身は、動物を利用する施設(動物実験施設や集約畜産施設など)に不法侵入し動物を物理的に移動させて「解放」する行動を奨励してはいない。しかしながら、結果として、一部の動物保護活動家は隔離された動物を「解放」という行動に出た。アメリカにおける最初の動物解放運動として記録に残っているのは、1977年にケネス・ルバサー(Kenneth LeVasseur)という大学生が研究室の2頭のイルカを海に放した事例である。ルバサーは、イルカが「生命を脅かすような環境」(life-threatening conditions)におかれていたと説明した⁴⁶⁾。ルバサーは窃盗罪で実刑判決を受けたが、その後も類似した動物解放の例は後を絶たなかった⁴⁷⁾。

以上のような社会的背景の中で、連邦議会を1985年のAWA改正へと直接的

43) Schrengohst 2011, 875-76.

44) Singer 1976.

初版、改訂版ともに邦訳本が出版されている(シンガー2011)。

45) 農業政策を専門とするアメリカの研究者ハロルド・D・ガイサー(Harold D. Guither)によれば、動物の権利という概念の起源は19世紀のイギリスにあるが、深刻な社会的・政治的問題となったのは、1970年代のアメリカであった(Guither 1998, 4)。

46) Marceau 2015, 1320-1321.

47) 動物を解放する活動を行うことを宣言する団体は、アメリカでは約16団体あるとされ(Kniaz 1995, 774)、なかでも最も活動的な「動物解放戦線」(Animal Liberation Front, ALF)の行動指針や戦略についてはKniaz 1995に詳しい(774-781)。

に動かした2つの事件が起きた。1つ目は、後に訴訟にも発展した1983年のシルバースプリングモンキー事件である。1981年8月、「動物の倫理的扱いを求める人々の会」(People for the Ethical Treatment of Animals, PETA)⁴⁸⁾の創設者の一人でもあるアレックス・パチエコ(Alex Pacheco)は、メリーランド州のシルバースプリングにおける行動研究機関(Institute of Behavioral Research, IBR)でボランティアをしている間、同機関のサルが十分な食餌、水、衛生環境、獣医的ケアの提供を受けていなかった状況を記録した。数週間後、パチエコから依頼を受けたメリーランド州モントゴメリー郡警察局は行動研究機関の捜査に乗り出し、メリーランド州法の動物虐待罪違反⁴⁹⁾の疑いがあるとして、17頭のサルを没収した⁵⁰⁾。裁判では、行動研究機関の主任科学研究者エドワード・タウブ(Dr. Edward Taub)によるサルの扱いがメリーランド州法の動物虐待罪にあたるかについて争われた。第一審は動物虐待罪にあたるとしたが、控訴審は、メリーランド州法の動物虐待罪は連邦政府による資金援助を受けた医学研究には適用されないとした⁵¹⁾。その間、没収されたサルが再び研究に用いられることを回避するために複数の動物保護団体がAWA違反を主張して裁判を提起し、シルバースプリングのサルがすべて死亡した後も裁判は続いた。

2つ目は、訴訟は提起されていないが、メディアで繰り返し報道されたヒヒの事例である。1984年、動物の権利擁護団体である「動物解放戦線」(Animal Liberation Front)が、ペンシルバニア大学の頭部外傷診療所におけるヒヒを用いた実験の映像を公開した。適切な麻酔が事前になされることなくヒヒの頭が繰り返し打ちつけられる実験や、医師による脳の手術が終了する前にヒヒが麻酔から覚

48) PETAは、1980年の設立以来動物の権利運動を展開しているアメリカの動物保護団体である。キャンペーン内容については、柴壽2018(106-107頁)やPETAのホームページを参照のこと。

49) Maryland Code, Article 27 §59.

50) *IPPL (International Primate Protection League, a non-profit corporation; Animal Law Enforcement Association, a corporation; People for Ethical Treatment of Animals, Inc., a corporation; Alex Hershaft; Pamela Chapman; Jo Shoesmith; Virginia Bourquardez; Peter W. Solem, Esq. and Bertha K. Solem; and Sherryl R. Thomas, for themselves and the class, Appellants) v. Institute for Behavioral Research, Inc.*, United States Court of Appeals for the Fourth Circuit, 799 F. 2d 934 (1986).

51) Guither 1998, 217.

めたりする実験が政府の資金で行われていることを伝える映像に人々は驚き⁵²⁾、法改正を求める機運が生まれた。弁護士であるカーリーナ・シュレンゴースト (Karina Schrenghost) によれば、この2つの事件は、実験動物としての霊長類に対する扱いを知った「一般市民の激しい怒り」(public outrage)を生んだ⁵³⁾。

このような時代背景の中、1985年、AWAの動物実験規制に関する条文の大改正が行われた⁵⁴⁾。AWAの改正点は主に4点である。第1に、「実験動物の飼育環境に関する最低基準」の詳細化(とりわけ犬を運動させる要請と、霊長類の心理学的幸福を促進する物理的環境を確保する要請の追加)(2143条)、第2に機関内動物実験委員会の設置義務の追加(2143条)、第3に動物福祉に関する情報を集めて公開するセンターの設立(2143条)、第4にAWA違反者に対する罰金の引き上げ(2149条)がなされた⁵⁵⁾。

1985年の第99回議会において発言したアルフォンス・ダマート (Alfonse D'Amato) 議員によれば、改正案 (Improved Standards for Laboratory Animals Act, S. 1233) は、実験研究の動物利用によって生じる問題への取組みを穏当で進歩的な結論に落ち着かせるための、動物福祉コミュニティーと生物学研究コミュニティーの間の「共同の取組み」であった⁵⁶⁾。ダマートは改正案の「包括的な」(all-encompassing) 3つの取組みについて次のように述べた。まず、手術の前後に鎮痛剤などの使用を要請する取組みに関しては、これらの要請は、生物学研究に用いられる動物の福祉を確保するために必要な「最低限の注意」(minimal precautions) であるとした。次に、国立農業図書館 (National Agricultural Library) における、代替法を中心とした動物福祉に関する情報を提供するセンターの設立は、進歩的で有望な研究の増加に寄与し、動物に痛みを与える研究の

52) Finsen and Finsen 1994, 67-71.

53) Schrenghost 2011, 875.

54) Title XVII, Subtitle F, of the Food Security Act of 1985 (P.L. 99-198, the Omnibus 1985 Farm Bill).

55) Cowan 2016, 4.

1985年法改正の経緯や内容は、弁護士カーリーナ・シュレンゴースト (Karina Schrenghost) の論文に詳しい (Schrenghost 2011)。また、農務省のホームページでも立法経緯を参照することが可能である。

56) 131 Cong. Rec. 20968-20969 (July 29, 1985) (Statement of Sen. D'Amato).

重複を減らし、研究者の意識を高めると主張した。研究者と動物との関係について最終的に責任を負うのは個々の研究者であるから、このような視点の法律は必須であるとされた。最後に、動物実験施設内に設置が求められた機関内動物実験委員会の設立については、「研究室の内部および外部、双方からの継続的な評価や検討の必要性」に対処するものであるとダマートは位置付けている。ダマートは、動物利用に関係するすべての研究者は、動物への人道的実践を学ばなければならないとした。さらに、法改正によって、動物のケアについて関心を寄せる共同体を代表する人は、動物が敬意とケアの作法をもって扱われているかを監視、査察することになるとした。ただし、監視や査察では、動物虐待に関する報告による研究施設で働く個人の識別をしないことが保証された。監視や査察は、研究者自身のチェック機能にもつながることをダマートは期待した。

1985年改正以降も、AWAは折に触れて法改正がなされたが、大枠としては、1985年法が維持されてきた。一方で、AWAの不備を指摘する声も絶えずある。2015年にはAWAの規制対象外となっている動物実験施設における機関内動物実験委員会の機能不全などが注目を集め、農業研究もAWAの規制対象に含める法案⁵⁷⁾が提出されたが、可決には至っていない⁵⁸⁾。

以上のように、アメリカでは、動物実験施設での動物の扱いが世論に注目されるたびに、連邦議会は動物実験規制の改正のための議論を重ねてきたといえる。

3 AWAの概要

アメリカの動物法について語る際には、アメリカ法の多元性を念頭に置く必要がある。アメリカには、連邦の法体系以外に、50の州および複数の準州(territory)が「それぞれ別個の独立の法域を形成している」⁵⁹⁾。そうした複雑なアメリカの法体系の中で、動物に関する法制度は連邦法の規制領域のひとつなのか、

57) Animal Welfare in Agricultural Research Endeavors Act (H. R. 746/S. 388).

58) S. 388 Animal Welfare in Agricultural Research Endeavors Act, 114th Congress (2015-2016), Congress Gov.

59) 伊藤・木下 2012, 183頁。

アメリカ法研究の大家である伊藤正己と木下毅は、「アメリカの法律家の前に与えられているのは、複雑で多彩をきわめた法体系の並存状態」だと指摘している (*id.*, 185頁)。

それとも州法の領域に入るのか。連邦憲法では「州法の規制領域を一般的とし、連邦法の領域を憲法に列挙し限定」とされているように、伝統的にアメリカでは州法の領域は連邦法よりも広いという推定が働く⁶⁰⁾。動物法の発展も、州法における展開が顕著であり、連邦法に州法が先行するという特徴がうかがえる⁶¹⁾。

しかし、経済活動や環境問題などは、州の境界を超えたものとなっており、連邦法の役割が増大してきている。動物に関する法もこれに当てはまる。連邦法の実質的範囲は、連邦憲法第1章8条に列挙されている権限のどれかに当てはまるものに限られる⁶²⁾が、AWAは州際通商に関する連邦の権限内で規定されたものである。つまり、AWAの規制対象となる動物利用は、各州間の通商または諸外国との通商などにあたるものとして連邦法により規制されている。

AWAは、合衆国法典第7巻54章に「特定動物の輸送、販売及び取扱い」という表題とともに規定されており、29条(2131条から2159条)で構成されている⁶³⁾。1970年改正時に、AWAの保護対象は実験施設に販売される動物から、ペット用に繁殖・販売される動物、展示動物にまで拡大した。1976年には、動物闘技(animal fighting)の連邦法レベルでの違法化、1990年にはペット用に繁殖・販売される動物保護の拡大、2007年、2008年、2014年には動物闘技に関する犯罪に違反した場合の重罰化などがなされてきた⁶⁴⁾。条文数は、1966年の24条から現在の29条とさほど変化がないが、各条項の内容および分量は、厚みを増している。各条項の見出しをまとめたのが表2である。

60) *Id.*, 186頁。

61) Wagman and Liebman 2011, 195-96.
州法レベルの動物保護法に関する英語論文は多数存在する(Otto 2005など)。

62) 合衆国憲法第1章8条。

63) 7 U.S.C. §§ 2131-2159.

AWAの邦訳は地球生物会議2000を参考にしつつ修正を加えた筆者の訳によるものである。

64) Cowan 2016, 3-6.

表2 AWAの目次

条項	各条項に付された見出し
2131 条	議会の方針宣言
2132 条	定義
2133 条	販売業者と展示業者の免許
2134 条	販売業者と展示業者に求められる有効免許
2135 条	販売業者と展示業者が犬猫を処分できる時期
2136 条	研究施設、取扱業者、運送業者及び免許未取得展示業者の登録
2137 条	認可されたオークション開催者及び有免許の販売業者又は展示業者以外からの研究施設による犬猫の購入禁止
2138 条	認可されたオークション開催者及び有免許の販売業者又は展示業者以外からの合衆国政府による犬猫の購入禁止
2139 条	本人・代理人関係の確立
2140 条	販売業者、展示業者、研究施設、中間取扱業者、運送業者による記録保持
2141 条	動物のマーキング ⁶⁵⁾ と個体識別
2142 条	オークションの人道的基準と記録保持の要件
2143 条	動物の人道的取扱い、ケア、扱い、輸送に関する基準及び認証プロセス
2144 条	合衆国政府の施設における動物に関する人道的基準
2145 条	長官による連邦、州、地方自治体機関との協議と協力
2146 条	長官による施政と執行
2147 条	法的に構成された法執行機関による査察
2148 条	生きている犬の輸入
2149 条	免許取得者による違反
2150 条	廃止 (repealed)
2151 条	規則や規定
2152 条	可分性
2153 条	手数料と歳出権限
2154 条	施行日

65) “Marking”は、個体または群の識別をするために標識を付すことであり、邦文文献では“marking”ないし「マーキング」と表記される(石垣1961など)。

2155 条	削除 (omitted)
2156 条	動物闘技事業の禁止
2157 条	企業秘密の公開
2158 条	ペットの保護
2159 条	差止命令の請求権

29条から成るAWAは実験動物、展示動物、ペット動物、商業的な理由で輸送される動物の人道的な扱いを保証することを目指す法律となっている⁶⁶⁾。保護対象となる動物種は、犬、猫、霊長類、モルモット、ハムスター、ウサギ、その他、実験、展示、またはペットとして用いられていると農務長官によって判断された温血動物である。他方で、実験に用いられるマウス、ラット、鳥、実験用ではない馬、食や動物性繊維に用いられるその他の産業動物 (farm animals)、魚や爬虫類などの冷血動物は、保護対象外である (2132条g項)。

規制対象とされる事業ないし活動は、販売業者 (dealers)、展示業者 (exhibitors)、動物輸送者 (animal transporters)、研究施設 (research facilities)、動物闘技 (animal fighting)、ペットの小売店 (retail pet stores)⁶⁷⁾である。AWAは、展示業者と販売業者に免許取得義務 (2133条、2134条)、研究施設、中間取扱業者、運送業者、免許未取得の展示業者に登録義務を課している (2136条)。

AWAに基づいて免許取得や登録を行うすべての人や機関 (entity) は、農務省動植物衛生検査局 (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS) の規則に従わなければならない。AWA2143条a項1号は、1985年に改正された際に「動物の人的取扱い、ケア、扱い及び輸送に関する管理基準」(以下、人的取扱い基準) を公布することを農務省に義務付けている⁶⁸⁾。これを受けて、農務省は動物福祉規則 (Animal Welfare Regulations) を定めており⁶⁹⁾、動物の

66) AWAにおける保護の対象となっている実験動物の総数は、2010年時点では971,029頭であったという (Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 2)。

67) なお、野生動物やエキゾチックアニマルを販売していないペットの小売店は規制対象外となる (Cowan 2016, 1)。

68) 7 U.S.C. § 2143(a)(1)。

定義を詳細化し、動物種別に人道的取扱基準を定めているが、動物保護団体は、農務省の策定した基準はAWAの要請を十分反映しておらず、基準策定義務を満たしていないという主張のもと繰り返し提訴を行い、原告適格を満たさないとして却下されている⁷⁰⁾。人道的取扱基準は、後述するように、研究施設における動物の扱いに関する査察時に、是正措置を求める際の法的根拠となっている。

農務省の動植物衛生検査局には、担当部署アニマルケア(Animal Care, AC)が設置されており⁷¹⁾、1985年以降は、各研究施設は機関内動物実験委員会を設けなければならない。AWA2143条7項は、各施設から年に1度報告書を回収することを農務省に求めており⁷²⁾、農務省は、実験に用いられた動物の数等を記録、公開している。また、AWAは研究施設に対して、AWAによる基準を遵守していることを査察時に示し⁷³⁾、動物に痛みや苦悩をもたらす恐れのある処置に関する情報を提示することを求めている⁷⁴⁾。

AWAは、前述の通り、実験動物を扱う研究施設だけでなく、展示、ペット用の動物を繁殖、販売、使用する業者などについても規制している。規制対象が動物実験を行う研究施設に限られないため、どの条文が動物実験に関係するのか、確認しておく必要がある。条文を読むと、動物実験に関係しない条文は2156条(「動物闘技事業の禁止」)のみであり、それ以外の条文はすべて動物実験に関係するものであることが以下の3点からいえる。

第1に、条文の多くは、展示業者・販売業者・研究施設を並記して同様の規制をしている(2140条など)。第2に、「販売業者」、「中間取扱業者」、「運送業者」

69) 動物福祉規則は4部構成になっており、「定義」、「規則」、「基準」、「AWAに関する行政手続規定」の順でAWAにおける用語や要請を詳細化している。

70) とりわけ、犬と霊長類の飼養ケアの基準とAWAの適用除外規定に関する動物保護団体の訴訟提起は農務省による動物実験規制の運用のあり方に関わるが、別稿を期したい。
ALDF v. U.S. Secretary of Agriculture, 813 F. Supp. 882 (D.D.C. 1993).

Alternatives Research and Dev. Found. v. Glickman, 101 F. Supp. 2d 7 (D.D.C. 2000).

71) 2012年、動植物衛生検査局には11億ドルが割り当てられ、そのうち、ACには2,900万ドルが当てられた(Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 1, fn. 1)。

72) 7 U.S.C. § 2143 (a)(7)(A).

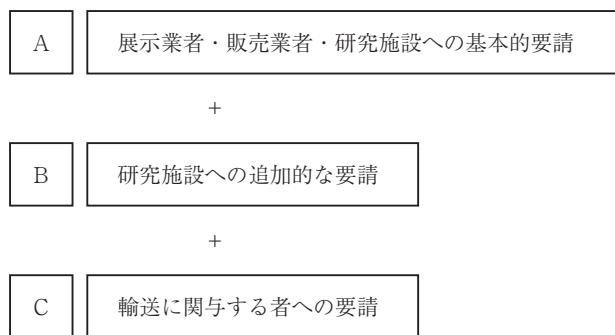
73) 7 U.S.C. § 2143 (a)(7)(B)(ii).

74) 7 U.S.C. § 2143 (a)(7)(B)(i).

という業者が扱う動物には、実験動物も含まれている（2131条など）。そのため、「研究」という用語が直接明記されていない条文も、これらの業者を規制する条文は動物実験に関係する条文となっている。第3に、一見、犬猫などペット動物の保護を主眼としている条文であっても、ペット動物が研究施設に販売され、実験に用いられる可能性があることを想定している（たとえば2142条や2148条）。AWAの規定が原則的にどれも動物実験に関係するのは、先に確認したように、そもそもAWA制定の契機が、ペット動物の研究施設への転売が社会問題化したことにあったことに起因する。

動物実験との関係という観点からAWAを整理してみると、AWAの基本構造は、(A) 展示業者・販売業者・研究施設への基本的要請をベースに、(B) 研究施設への追加的な要請、(C) 輸送に関与する者への要請という3つの要素から成り立っている（図2）。

図2 AWAの基本構造



AWAには、図2に示したA、B、Cのうち、ひとつの要素から成る条文もあれば、複数の要素から成る条文もある。たとえば、人道的取扱基準について規定する2143条は、3つの要素が複雑に絡み合っている。同条は、展示業者・販売業者・研究施設における人道的取扱基準を定めることを農務省動植物衛生検査局に求め（要素A）、研究施設のみを名宛人として追加的な要請（術前、術後の動物看護的ケアを施すことなどの要請）が基準に定められるべきとしている（要素B）。同条はさらに、輸送時における動物の扱いについても規定しており（要素

C)、この動物には実験動物も含まれる。航空会社など輸送に関わる者は、農務省に登録した上で(2136条)農務省の定める基準に従う必要がある(2143条a項4号)。

加えて、盗まれたペットの研究施設への不適切な転売を防ぐという、1966年以前の社会的関心に対応する目的を反映した規定も散見される。AWAは、犬猫などを販売する者と入手する者の双方を規制している。研究施設は、原則的に認可されている販売者(展示業者、販売業者、オークション運営者)からしか犬猫を購入することができない(2137条、2139条)。そして、農務省に登録している研究施設、州や地方自治体の動物保護施設、私営の動物保護施設から入手した犬猫を販売業者に販売する場合は、元の飼い主やその他の個人への譲渡の余地を残すために、少なくとも5日間はその犬猫を保持する必要がある(2158条a項)。また、無秩序な犬猫販売の横行を防ぐために、販売時に証明書を購入者に提供することなどが求められている(2158条b項)。

以上をまとめると、AWAは動物の利用目的横断的に様々な要請をしており、動物実験関係者への規制は、直接的、間接的、重複的になされていることがわかる。

Ⅲ 動物実験施設への査察

では、AWAをもとに実験動物は実際どのように保護されているのか。この点を考察するために、AWAを運用するために付与された査察を執行する役割を農務省がどのように果たしているかを以下では検討する。具体的には、査察制度の概要、査察の執行状況、執行に対する監査結果を確認する。

1 査察制度の概要

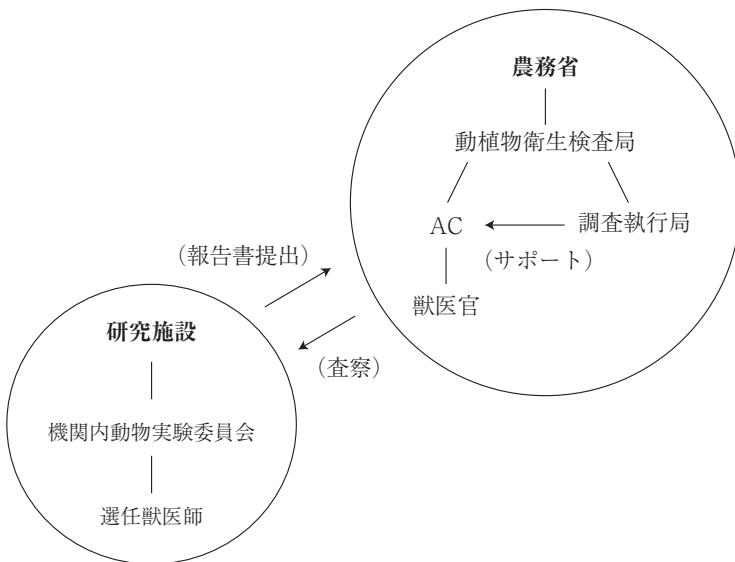
1985年にAWAが改正されて以来、AWAの執行は農務省と研究施設が協力して行っている。農務省動植物衛生検査局のAC(Animal Care)の担当者(主に獣医官)は、研究施設への査察を少なくとも年に1度行う。査察の結果、さらなる調査および執行手続への移行が必要な場合は、同じ動植物衛生検査局に所属

する調査執行局 (Investigative and Enforcement Services, IES)⁷⁵⁾の協力を得て証拠収集を行い、調査執行局による解決が難しい案件については法務審査局 (Office of the General Counsel, OGC) に判断が委ねられる。

他方で、研究施設では、機関内動物実験委員会が査察を半年に1度行う。機関内動物実験委員会は、動物実験計画書 (以下、計画書) の審査などを常時行いAWAの遵守を確保する。

農務省は、査察の際、機関内動物実験委員会が作成する資料を参照し、研究施設がAWAを遵守しているか否かを確認する。AWAの実施に関係する機関、担当者の関係を図にすると、図3のようになる。

図3 AWAの関連機関



75) 調査執行局は、約140人のスタッフをアメリカ全土にかかえており、ACプログラムを含めた動植物衛生検査局の4つのプログラムに調査執行のサポートを提供している (APHIS, Investigative and Enforcement Service, <https://www.aphis.usda.gov/aphis/our-focus/business-services/ies> (最終閲覧日: 2020年3月10日))。

(1) 機関内動物実験委員会の役割

農務省の査察の役割を検討するという本稿の趣旨から、機関内動物実験委員会の役割については詳述しないが、農務省の査察の前提として必要な範囲で確認しておく。

農務省が査察を行う際にチェックする資料の多くは、研究施設内で保管されている。そしてこの資料は基本的に、各施設の機関内動物実験委員会によって作成ないし承認されている。

AWA は、各研究施設に機関内動物実験委員会を設けることを義務付けており、機関内動物実験委員会が研究施設における AWA 遵守を確保する役割を担っている⁷⁶⁾。機関内動物実験委員会を設ける目的は、動物福祉規則において以下のように定められている。

1.1 条

委員会とは、AWA13 条 b 項で設立された機関内動物ケア使用委員会を意味する。……研究施設は、動物のケア、扱い、飼育環境、使用を評価し、研究施設が AWA を遵守していることを証する目的で委員会を設置しなければならない。

機関内動物実験委員会の主な役割は、計画書（実験内容、動物の使用状況、鎮痛剤のタイプなどが記されている）の審査と査察の実施である。動物福祉規則は、研究者から提出されたすべての計画書を審査することを機関内動物実験委員会に求めている⁷⁷⁾。また、機関内動物実験委員会は動物を研究、飼育する場所を少

76) 7 U.S.C. § 2143 (b).

77) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 3.

実際は、機関内動物実験委員会の承認は深刻ではない痛みや苦悩を伴う可能性が低い実験については要求されておらず、これらの実験（後述する C 欄の実験）はすべての実験のうち約 60 パーセントを構成するという指摘もある (Ibrahim 2006, 207)。しかしながら、この主張の根拠はタフツ大学獣医学部非常勤講師でありながら動物保護団体（全米人道協会：Humane Society of the United States, HSUS）のメンバーであるアンドリュー・ローワン (Andrew Rowan) との間のメールであり、信憑性は明らかではない。

なくとも半年に1度査察し、機関内動物実験委員会が承認した計画書やAWA関連の規則や基準からの逸脱がないか「継続的な審査」(continuing reviews)を行う⁷⁸⁾。機関内動物実験委員会は、査察の結果確認された規則違反や規定に関する懸念事項(prescribed concerns)を記録し、農務省の査察時に提示する。また、機関内動物実験委員会が査察官に提示する報告書に対して、機関内動物実験委員会の委員が反対意見を付した場合は、その意見を記録することが求められている。

農務省の査察は、機関内動物実験委員会が上記の役割を果たしていることを前提にしている。機関内動物実験委員会が役割を果たしていない時は、農務省の査察担当者はその旨を査察の報告書に記入し、機関内動物実験委員会と面会するなどして、機関内動物実験委員会のAWAの遵守を促す。

(2) 農務省の査察制度

前述の通り、農務省の査察は動植物衛生検査局の担当部署であるAC(Animal Care)が担っている。ACの本部は、メリーランド州のリバデール(Riverdale)に置かれており、2つの地域部署はノースカロライナ州のラリー(Raleigh)とコロラド州のコリンズ(Collins)に置かれている⁷⁹⁾。ACには獣医官(Veterinary Medical Officers, VMO)とAC査察官(Animal Care Inspectors, ACI)が勤務しており、主に獣医官がAWAのもとで登録している研究施設の査察を年に1度以上行う役割を担っている。

農務省は、効果的な査察を促進する「動物福祉査察ガイド」(Animal Welfare Inspection Guide)(以下、査察ガイド)を作成している⁸⁰⁾。2018年版の査察ガイドは、査察の種類や手続きなどを整理しており、付属資料を含めて210頁ある。査察ガイドの目的は、AWAのもとで免許取得ないし登録している施設を査察する動植物衛生検査局や査察官の助けとなる資料の提供である。そして査察ガイド

78) 9 C.F.R. § 2.31.

79) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 1.

80) USDA, Animal Welfare Inspection Guide, March 27, 2019.

は、ACプログラムの運営、記録、査察の一元化をはかり、質を高めることも意図している。全7章のうち、最終章は他の動物利用施設（たとえばペットの繁殖施設や動物園）に対する査察とは別個に「研究施設の査察」という題名を付けて詳細な査察手順を示しており、研究施設の査察には他の査察と異なる留意点があることが示唆されている⁸¹⁾。

査察官は、事前通告せずにAWAのもとで免許取得や登録をしているすべての施設を定期的に査察することになっている。AWAのもとで免許取得や登録をしている者のリスト（2019年6月時点⁸²⁾）には、8,069の個人名や法人名が記載されている⁸³⁾。リストには、免許や登録のタイプが掲載されている。タイプの種類としては、研究施設、動物繁殖業者、展示者、輸送業者、販売業者、退役軍人局病院（veterans administration hospital）、農業研究施設、仲介取扱業者（intermediate handler⁸⁴⁾）などがある。月によって変動があるが、研究施設の登録数は約1,000施設であり、AWAの規制対象施設の中では、動物繁殖業者と展示者に続いて、3番目に多い数となっている⁸⁵⁾。リストには、当該個人または法人が免許を取得しているか、または登録をしているか、更新日、登録名、商号、州名、街の名前が掲載されている⁸⁶⁾。

81) 査察ガイドは7章構成である。第1章「序章」、第2章「必要とされる査察手続」(Required Inspection Procedures)、第3章「一般的な査察手続」(General Inspection Procedures)、第4章「特定のタイプの査察」(Specific Types of Inspections)、第5章「免許のための記録保持」(Record-Keeping for Licenses)、第6章「免許のための獣医ケアの要請」(Veterinary Care Requirements for Licenses)、第7章「研究施設の査察」(Research Facility Inspection)である。査察ガイドは改訂され続けており、作成途中の章もある。

82) 最新リストは毎月更新されている (APHIS, AWA Inspection and Annual Reports, USDA, https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalwelfare/sa_awa/AWA-Inspection-and-Annual-Reports (最終閲覧日: 2020年3月10日))。

83) APHIS, Listing of Certificate Holders for the Web, June 6, 2018.

84) 仲介動物取扱業者とは、動物の輸送に関連して動物を保管する仕事に関わる、政府機関を含む者で、販売業者、研究施設、展示者などを除いた者のことをいう (9 C.F.R. § 1.1)。

85) APHIS, Listing of Certificate Holders for the Web, June 6, 2018.

2019年6月時点の各タイプの個人、施設の数（有効な証明証を有する個人、施設の数）は、動物繁殖業者の登録数は2841、展示者は2330、研究施設は1036、販売業者は763、輸送業者は743、復員軍人局病院は64、農業研究施設は38、仲介動物取扱業者は303である。これらの合計数8069が施設数と合わないのは、複数のタイプの登録や免許取得をしている施設があるからだと思われる。

査察官は、研究施設だけでなく、展示動物を飼育する施設やペットの繁殖施設なども査察するが、査察の頻度は、研究施設とそれ以外の施設では異なる。研究施設以外の動物関連施設の査察の頻度は、各施設の遵守状況などの複数の要素に左右される⁸⁷⁾。たとえば中程度のリスクがある施設は年に1度査察を受ける傾向にある。他方、研究施設はそのリスクの程度に関わらず必ず年1度以上の査察を受ける。「連邦研究機関」(federal research institutions)はAWAの免許と査察から除外されている⁸⁸⁾が、査察官は免許取得や登録をしていない施設の調査も行うこともある。農務省によれば、査察には「免許取得前査察」(pre-licensing inspection)、「定期査察」(routine inspection)、「集中査察」(focused inspection)という3つの種類がある。

「免許取得前査察」は、免許取得や登録の前に、申請者が連邦政府の基準を満たすことを保証する査察である。保証されれば、施設が農務省の免許や登録証を有している限り査察官は「定期査察」を行う⁸⁹⁾。定期査察は、連邦政府の基準や規則を遵守していることを保証する、すべての施設を対象とする、事前通知なしの査察である。定期査察では、農務省は施設、記録、飼養管理(husbandry practices)、獣医師によるケアのプログラム、そして動物を扱う手続を確認することで、動物への人道的なケアを確保する⁹⁰⁾。

「集中査察」は、一般市民の申立て⁹¹⁾または無免許活動の申立てに基づく、事前通知なしの査察である。ある施設における特定の動物に関する一般市民の申立てがあった場合は、相談が寄せられた事例に関連する事由を対象として集中的な

86) APHIS, Listing of Certificate Holders for the Web, January 1, 2018.

87) APHIS, AWA Inspection and Annual Reports, USDA, https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalwelfare/sa_awa/AWA-Inspection-and-Annual-Reports (最終閲覧日: 2020年3月10日).

88) 「研究施設」というカテゴリーには、連邦政府の研究施設(federal research facility)は含まれない。

89) APHIS, New Terms Will Appear on USDA Inspection Reports, Bulletin at September 22, 2016, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDAAPHIS/bulletins/16620a4> (最終閲覧日: 2020年3月10日).

90) APHIS, AWA Inspection and Annual Reports, USDA, https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalwelfare/sa_awa/AWA-Inspection-and-Annual-Reports (最終閲覧日: 2020年3月10日).

査察が行われる。この時は、施設の網羅的な査察は想定されていない⁹²⁾。

査察の結果 AWA 違反が発見された場合は、AC は一定期間内に違法な状況を是正することを施設に要請する。是正要請が出された後の査察の際に改善不履行という不備 (deficiencies) が確認された場合は、動物の没収、罰金、停止命令 (cease-and-desist orders)、免許剥奪 (免許制度の対象施設のみ) がなされる。繰り返し行われた中程度の違反 (たとえば記録の不備) には、正式な警告 (official warning) などが出される。故意に AWA 違反をしている場合や繰り返し違法行為がなされている場合、その他重大な違反 (たとえば怠慢や獣医ケアの欠如による動物の死) があった場合は、調査執行局に付託される⁹³⁾。

調査執行局の正式な調査では、主に文書による証拠の収集や、目撃情報の聞きとりが行われる⁹⁴⁾。調査後、調査執行局の連邦職員は AC と連携して証拠資料を検討し、施設に対する執行措置をとるべきか否かを決定する。調査執行局は、正式な警告を出すか、協定 (stipulation) による制裁金を含めた和解契約を施設に提案することができる。AWA は、各違反につき 1 万ドル以下の民事制裁金 (civil penalty)⁹⁵⁾ を認めているが、制裁金の金額の決定には、施設の規模や違反の重大さ、誠実 (good faith) か否か (この点については後述する)、違反歴があるかなどが考慮される⁹⁶⁾。

調査執行局と施設が協定合意に達すると、施設は減額された民事制裁金を支払う。協定による解決が難しい案件は、法務審査局による審査を受ける。法務審査

91) 農務省は、動植物衛生検査局のホームページに「動物福祉に関する申立て」というページを設置しており、情報収集の仕組みを用意している (USDA, APHIS, “Animal Welfare Complaint”, <https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/animalwelfare/complaint-form> (最終閲覧日: 2020 年 3 月 10 日))。

92) APHIS, New Terms Will Appear on USDA Inspection Reports, Bulletin at 22/09/2016, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDAAPHIS/bulletins/16620a4> (最終閲覧日: 2020 年 3 月 10 日)。

93) 実際は、重大な違反でも正式な警告が出されるのみで、その後は是正されたかというフォローアップもなされていないという指摘もある (Winder 2018a)。

94) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 1.

95) 民事制裁金については、榎岡 2018、70-71 頁参照。

96) 7 U.S.C. § 2149 (b).

局は、農務省内に設置された独立機関である。法務審査局は、研究施設に対してAWA違反の存在に関する主張を通知し、この通知を受けた研究施設は法務審査局の主張に同意するか、同意しない場合は農務省の行政法審判官（administrative law judges）の聴聞を受ける⁹⁷⁾。公式な処分（formal action）の結果、免許の一時停止や取消、停止命令、または、これらに加えて、民事制裁金が課せられる⁹⁸⁾。

2 査察の執行状況

農務省は、「AC執行に関する概要」（Animal Care Enforcement Summary）（以下、執行概要）を公表している⁹⁹⁾。2017年度にAWA違反があるとして申し立てられた事例は205件あり、そのうちの157件に対して正式な警告がなされ、13件については訴訟前和解（pre-litigation settlement）の結果合意が得られ89,850ドルの制裁金（stipulated penalties）が徴収された¹⁰⁰⁾。執行概要によると、動植物衛生検査局は、AWAの違反に関して複数の業者と協議を重ねた¹⁰¹⁾。たとえば、研究施設としても販売業者としても運営していた業者は、185,000ドルの民事制裁金の支払いに合意した上で、販売業者としての免許の停止を受け入れ

97) Cardon, Bailey, and Bennett 2012, 304.

深刻なAWA違反や繰り返し違反がなされている事例は行政法審判官に付託されると説明する著書もある（Guillen 2017, 29）。行政法審判官については、ピアース2017、26-29頁参照。

98) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 2.

決定や命令の内容は、農務省のホームページに掲載されている（United States Department of Agriculture, Office of Administrative Law Judges, <http://www.dm.usda.gov/oalj/decisions/>（最終閲覧日：2020年3月10日））。

99) 執行に関する情報の一部（たとえば、initial decision and orders, default decisions, consent decisionsなどの執行状況）は、農務省の審判官（USDA's Office of Administrative Law Judge）のホームページにおいて公開されているUSDA's Office of Administrative Law Judge's website, <https://oalj.ohs.usda.gov/>（最終閲覧日：2020年3月10日）。

100) ただし、概要にある数字は、AWAの規制対象施設全体に関する執行制度の結果であるので、研究施設に関する執行結果については、資料からは明らかではない。APHIS, Animal Care Enforcement Summary (AWA and HPA), USDA, https://www.aphis.usda.gov/aphis/ourfocus/business-services/ies/ies_performance_metrics/ies-ac_enforcement_summary（最終閲覧日：2020年3月10日）。

101) *Id.*

ている。別の研究施設は、複数のAWA違反の結果24匹のモルモットを死亡させたとして、33,000ドルの支払いを命じられている。民事制裁金の合計は、2016年度には3,840,299ドルであったのに対し、2017年には467,150ドルであり¹⁰²⁾、年によりばらつきがある。

査察官は、施設がAWAを適切に履行していないと判断した場合、「不履行項目」(noncompliant items)¹⁰³⁾の有無を査察報告書に記載する。施設は、不履行項目があった場合、その状態を是正する責任がある¹⁰⁴⁾。不履行項目には3種類あり、①「重大な」(critical)不履行(重大なAWA不遵守事例がある場合)、②「重大でない」(non-critical)不履行(重大でないAWA不遵守ないし特筆事項がある場合)¹⁰⁵⁾、③「直接的」(direct)不履行(査察時に重大な不履行があり、動物の健康などが著しく害されている場合)¹⁰⁶⁾である。

2017年1月(3日～31日)の査察報告書の数は103件ある¹⁰⁷⁾が、不履行項目

102) *Id.*

103) 動植物衛生検査局の査察結果には、“NCI”に関する項目がある。査察報告書サーチで査察報告書を検索すると、一覧にあらわれる項目欄には“Non-Compliances Inspection (NCI)”と表示される(Inspection Reports Search, USDA, <https://acis.aphis.edc.usda.gov/ords/f?p=118:203> (最終閲覧日:2020年3月10日))。だが、査察ガイドや動植物衛生検査局広報の記事は、“NCI”を“noncompliant items”と説明しているため、本稿では“NCI”に「不履行項目」という訳を当てる(USDA, Animal Welfare Inspection Guide, March 27, 2019, 2-6. APHIS, New Terms Will Appear on, USDA Inspection Reports, Bulletin at 22/09/2016, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDAAPHIS/bulletins/16620a4> (最終閲覧日:2020年3月10日))。

104) APHIS, New Terms Will Appear on USDA Inspection Reports, Bulletin at 22/09/2016, <https://content.govdelivery.com/accounts/USDAAPHIS/bulletins/16620a4> (最終閲覧日:2020年3月10日)。

105) *Id.*, 2-6.

106) USDA, Animal Welfare Inspection Guide, March 27, 2019, 2-13.

107) 1箇所の施設に対して行われた査察1件につき、1つの報告書が作成されているので、2017年1月は103回のACによる査察が行われたこととなる。

個々の査察結果については、農務省のホームページにある査察報告書サーチ(inspection reports search)のページから検索することができる。2017年における「研究施設」(research facility)の査察報告書の検索結果は、1329件ある。査察報告書には、査察番号、査察対象となった施設の名称と住所、登録番号、査察のタイプ(定期査察かなど)、日付という基本情報に加えて、査察の結果と、査察担当者の名前などが示されている。なお、査察番号や施設の住所、登録番号などが黒塗りされている報告書もある(Animal Care, Inspection Reports Search, USDA, <https://acis.aphis.edc.usda.gov/ords/f?p=118:203> (最終閲覧日:2020年3月10日))。

の内訳は表3の通りである。

表3 2017年1月分(1月3日~31日)の査察報告書の概要¹⁰⁸⁾

査察結果の種類	施設数
不履行項目の不存在	81
重大(critical)	2
重大でない(non-critical)	17
重大+重大でない	3
直接的(direct)	0
合計	103

表3にもあるように、重大な不履行があったとされたのは2件、重大でない不履行ないし特筆事項があったと判断されたのは17件、それらが両方見られたのが3件であった。AWA不遵守があったと判断されたこれら22件の査察報告書においては、記載事項が主に以下4点において共通する。

1点目は、違反の根拠条文と、その違反が重大であったか否かが明記されている点である。たとえば、後述する犬の熱傷に関する報告書は、動物福祉規則の雑則2.38条f項1号への重大な違反と、犬の飼育環境に関する3.31条b項への違反が確認されたことを記している。

2点目は、問題となった事案の事実概要が書かれていることである。どのような動物が、いつ、どのような状況下で、どのような痛み、苦悩、死を経験したのか、そしてどのような形でその事案が発覚したのか、などが具体的に示されている。

3点目に、当該研究施設が査察までに自主的に行った是正措置の説明がなされている。是正措置は、当該事案の内容によって異なる。たとえば、スタッフの不注意や過失が当該事案を引き起こしたと考えられる場合は、担当スタッフの再訓練の実施などがはかられ、再発を防ぐために当該施設内部の基準の変更などがされる。動物が死亡していない場合は、動物の治療状況や扱いが報告書に示されて

108) *Id.*

いる。

4点目は、施設が実施すべき是正処置と、処置が講じられるべき期限の提示である。期限は、明確に提示されている場合もあれば、提示されていない場合もある。

また、一部の報告書には「追加査察」がなされた旨が記載されている。この追加査察が行われる条件や内容は示されていないが、追加査察を担当した獣医官の名前が示されており、査察報告書を作成した獣医官とは異なる人物が追加査察を行っていることがわかる¹⁰⁹⁾。

報告書によって統一されていない事項もいくつかある。たとえば、動物の識別番号や動物種の情報の有無は、報告書を作成している獣医官の裁量に委ねられていると考えられる。

査察報告書は以上のような性格を有するが、この報告書にはどのような事案が重大であり、また重大でないと査察官に判断されたのかについての、具体的な情報が含まれている。動物実験規制の実践を具体的に検討するという本稿の趣旨から、これらの報告書の内容を仔細に確認することには意義があるので、重大な不履行とそうでない不履行の両方があったと判断された報告書(カリフォルニア州の生物学研究所で2017年1月17日に行われた定期査察の報告書)¹¹⁰⁾の一部を、以下訳出する¹¹¹⁾。

動物福祉規則 2.38 条 (雑則) f 項 1 号¹¹²⁾ 重大〈な不履行〉¹¹³⁾

2015年12月16日、識別番号2510325の犬が、日常の犬舎清掃の最中に、

109) Inspection Report (2016082568062270 Insp_id) Customer ID: 255, Certificate: 31-R-0092, Site: Northeast Ohio Medical University, January 10, 2017 など。

110) Inspection Report (2016082568209507 Insp_id), Customer ID: 1143, Certificate: 93-R-0189, Site: Pacific Biolabs, January 17, 2017.

111) なお、本報告書の訳出にあたっては、順天堂大学国際教養学部の久原孝俊先生から貴重なご示唆をいただいた。

112) 9 C.F.R. § 2.38 (f)(1).

113) 〈 〉内は筆者による。以下同様。

報告書の原文には「重大」(critical)とのみ表記されているが、「不履行項目」を記録するという査察報告書の性質に鑑みて、「重大な不履行」を意味すると考えられる。

「マキシマ (Maxima 256)」と呼ばれる第4級〈アンモニウム〉消毒薬の高濃度溶液に誤って暴露され、皮膚、口腔、片側の眼に重度の化学的熱傷を被った。担当従業員は、消毒薬を犬舎の表面で使用する前に適切に希釈することを怠り、犬が消毒剤と接触するに至った。当該従業員は、適切に訓練され、当該消毒剤は希釈しなければならないことを知っていたものの、自己判断で、最初に原液を使用し、そのあとで水を加えることにしたと査察時に説明した。

機関内動物実験委員会は、当該従業員による業務を一時停止した上で再訓練し、標準操作手順書を見直すといった適切な対処をした。当該犬は、迅速かつ適切な獣医学的ケアを受け、最終的には傷害から回復し、ペットとして一般家庭に引き取られた。

すべての動物は、身体的危害を引き起こさない方法で取り扱われなければならない。消毒剤を犬に触れさせることは深刻な被害をもたらした。動物を取り扱う際は施設の標準的な操作手順と方針をすべての従業員が遵守するよう、施設は対策を講じる必要がある。これらの修正はこれからなされる予定である……。

犬を消毒薬にさらす事案に加えて、この施設では、重大でない不履行として、衛生問題も指摘されている¹¹⁴⁾。劣化した床の上に動物の糞尿が堆積していたことなどや、洗浄しにくい施設の構造などが問題視された。動物の健康や福祉にどのような影響があったかは不明であるためここでは詳細は割愛するが、動物福祉に関して、査察官は以下のような指摘を行っている。

必要な飼育習慣を促進するために、施設は清潔に保ち、よく修理しておくべきである。理想的な飼育設備は清掃され、消毒されているものであり、ケージ洗浄エリアの衛生状態を維持しなければ、動物に悪影響を及ぼす可能性がある。

早急に施設内の清掃を改善するための措置を講じ、床の修理は2017年6

114) 9 C.F.R. §3.31 (b).

月 19 日までに完了している必要がある。

以上のように、査察制度の概要と執行状況を確認した結果、AC の査察制度は機関内動物実験委員会の運用を担保していること、AWA 違反があった場合の手順、不履行の種類、AWA 違反として判断される具体例を確認することができた。しかし、ここまでの検討では、実際 AC の査察の内容が適切だったのかは明らかにはなっていない。そこで、次に訪問調査などを網羅的に行った上で AC による AWA の執行の実態を明らかにしている、農務省の監察総監室による調査結果を検討する。

3 執行に対する監査結果

農務省には、監察総監室 (Office of the Inspector General, OIG) という監査機関がある。監察総監室は、監査、調査、検討を通して、農務省のプログラムや業務における経済性、効率性、清廉性 (integrity) を確保することを使命としている¹¹⁵⁾。この監察総監室は、AWA の執行状況に関して、監査を複数回行っている。中でも、研究施設に関連する監査は、これまでに 5 度なされている。以下、監察総監室の意義と AWA 執行に関する 5 つの監査結果を概観した上で、特に研究施設への査察の執行状況に特化して監査を行った 2014 年監査の報告書について詳述する。

(1) 農務省の監察総監室

アメリカ連邦政府は、主要な行政機関に監察総監室 (Office of Inspector General, OIG) を設けており、農務省の監察総監室もそのひとつである。監察総監室は、省庁から独立した機関として、当該省庁の業務やプログラムの調査、監査、勧告、調整、監督を行う¹¹⁶⁾。1978 年監察総監法 (Inspectors General Act of 1978) は、それまで一部の「省内に散在」していた監査・調査の権限を、「監察総監という単一の上級の職員の指揮下に置」いた¹¹⁷⁾。

115) OIG 2019, President's Budget Office of Inspector General, 14-25.

116) 東 2007, 154-55 頁。

監察総監室の評価機能には機関によって差があるといわれ¹¹⁸⁾、監察総監室が評価機能を発揮できているか否かの判断には、監察総監室の長である監察総監の任命方法、規模、財源、そして実績（報告書の数など活動の活発性）など複数の要素が関係していると考えられる。これらは機関によって区々であるが、農務省についてはどうであろうか。

農務省における監察総監室は、上院の助言と承認に基づき、大統領により任命されており¹¹⁹⁾、2017年の職員は475人、利用可能な資金は98,361ドルである¹²⁰⁾。大統領任命の監察総監は、独立性が高いという指摘もあり¹²¹⁾、規模も他機関の監察総監室と比べて大きい。また、2017年度、農務省の監察総監室は292の調査報告書、47の監査報告書、8の中間監査報告書を発表している¹²²⁾。監察総監室の調査の結果、498件の起訴（indictments）、518件の有罪判決につながっている¹²³⁾。以上の任命方法、規模、財源、実績に鑑みて、農務省の監察総監室は評価機能を一定程度発揮していると考えられる。以下、この農務省の監察総監室がAWA執行についてどのような判断をしたかを確認していく。

(2) AWA執行に関する監査概要

前述の通り、AWAは実験動物だけでなく、展示動物や犬猫を中心としたペット動物も保護対象としている。そのため、AWAの執行機関であるACが、動物の利用目的横断的に査察を含めたAWAの執行を行っていることはこれまで確認してきた通りである。そのようなAWAの執行状況を監察総監室が調査したもののうち、研究施設が関係する監査は5つある。1995年、2005年、2010年、

117) 平井2013、35-36頁。

118) *Id.*, 48頁、50頁。

119) United State Government Accountability Office, Inspectoral General: Information on Vacancies and IG Community Views on Their Impact, Report to Congressional Addresses, GAO-18-270 (2018) 6.

120) OIG 2019, President's Budget Office of Inspector General, 14-2.

121) 東2007、154頁。

122) OIG 2019, President's Budget Office of Inspector General, 14-13.

123) 監察総監室によると、起訴された後に結果が得られるまでにかかる時間にはばらつきがあるため、518件の有罪判決の数字に必ずしも498件の起訴件数が関係しているわけではない (*id.*)。

2014年、2016年に行われた監査報告書について順に概説する。

最初に研究施設が関わる監査が行われたのは、1995年であった。農務省の監察総監室（以下、監察総監室）は、1995年に監査を行い「動植物衛生検査局によるAWAの執行」と題した報告書を作成した（以下、1995年監査）¹²⁴⁾。1995年監査は、動植物衛生検査局の執行政策を検討した結果、重大または度重なる違反を是正するために、動植物衛生検査局はより強い執行措置をとるべきであるとした。

次に、2005年には、「動植物衛生検査局ACプログラムの査察と執行活動」についての監査（以下、2005年監査）の報告書が発表された。2005年監査は、ペット動物の繁殖業者や展示業者に対する査察状況を中心に調査したものである¹²⁵⁾。調査の結果、動植物衛生検査局は常に最小限度額の民事制裁金しか課していないことを監察総監室は確認した。2005年監査によると、査察官自身も、執行措置の欠如はAWAを実施する査察官の信頼性と権限を損なわせると答えたという。さらに、動植物衛生検査局は罰則を75パーセント減らして適用する他、その他の譲歩を提案するなどして、「罰則をほとんど無意味なものにしている」と監察総監室は報告した¹²⁶⁾。

続いて、監察総監室は2010年に、主に問題のある販売業者についての執行プロセスが効果的ではないことを指摘する「問題のある販売業者に対する動植物衛生検査局ACプログラムの査察」監査（以下、2010年監査）を行った¹²⁷⁾。動植物衛生検査局は、AWA違反に対して軽い罰則を適用しており、農務省のガイドラインを誤用していることが確認された。また、農務省は販売業者のAWA遵

124) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 3, fn. 8, Audit 33600-Ch, APHIS Enforcement of the Animal Welfare Act (1995).

なお、監察総監室のホームページに現在掲載されている報告書は2000年以降に作成されたものであり、1995年の監査報告書については入手できていない。

125) Audit 33002-3-SF, APHIS Animal Care Program Inspection and Enforcement Activities (2005).

126) *Id.*, 3.

127) Audit 33002-4-SF, APHIS Animal Care Program Inspections of Problematic Dealers (2010).

守を改善するための方策として、教育に依存し過ぎており適切なレベルの執行を行っていないと監察総監室は報告した。議会は、2010年までに違反施設への制裁を厳格化するため民事制裁金の金額を3倍に上げたが、その後、民事制裁金は重罰化前の金額より20パーセント低く適用されていたことも指摘された¹²⁸⁾。

さらに、2014年には、「研究施設に対する動植物衛生検査局の管理に関する監査」(以下、2014年監査)を行った。2014年監査については後に詳述するが、軽減された民事制裁金が適用されている問題などが指摘された。

研究施設と農務省の執行に関する直近の監査は、2016年に行われた。監察総監室は、連邦議会の要請を受けて米国食肉動物研究センター(The U.S. Meat Animal Research Center)という動物実験施設に対する監査を行った(「米国食肉動物研究センターについての審査」(以下、2016年監査))¹²⁹⁾。米国食肉動物研究センターは、牛、羊、豚に関する問題を解決するために、科学上の情報や技術を発展させることを使命とする、ネブラスカ州にある施設である。同施設は、動植物衛生検査局の管轄ではなく、同じ農務省の農業研究局(Agricultural Research Service, ARS)の管轄である。農業研究局の管轄にある研究施設は、農業関連の研究機関であるためAWAにおける機関内動物実験委員会の設置義務はなく、農務省の査察の対象とはならない。しかしながら、農業研究局は、脊椎動物の管理を監視するために機関内動物実験委員会制度を採用している。

農業研究局に所属する米国食肉動物研究センターは、2015年のNew York Times紙の記事を契機に、大きな注目を集めた。米国食肉動物研究センターの機関内動物実験委員会は機能しておらず、動物が虐待されている、という記事¹³⁰⁾が大きな反響を呼び、同センターは活動を一時停止することとなったのである。その後、一般市民の懸念を受けて、連邦議会が監察総監室に米国食肉動物研究センターの管理状況を検討するよう要請したことで、監察総監室が2016年監査を行った。調査の結果、New York Times紙に書かれていたような一部の

128) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014).

129) Audit Report 02007-0001-31, U.S. Meat Animal Research Center Review (2016).

130) Michael Moss, "U.S. Research Lab Lets Livestock Suffer in Quest for Profit", *The New York Times*, January 19, 2015.

事実は監査時には確認できなかったが、農業研究局は米国食肉動物研究センターの管理を改善させるべきであり、実験の透明性を高めるべきであるとの報告がなされた¹³¹⁾。

2016年監査を除いた4件の監査は、動植物衛生検査局査察の対象となる施設における執行状況について調査を行っており、その結果、適用される罰則の軽減が行われているという指摘を繰り返し行っている。そこで、監察総監室による監査の意義が問題になりうる。罰則の軽減が1995年から2014年まで依然として指摘され続けているのは、農務省が動物保護政策に熱心ではないことのひとつの現れであるかもしれない。しかしながら、監査の結果、動植物衛生検査局の動物実験施設の管理システムはそのつど少しずつ改善され、成熟してきているともいえる。たとえば、2014年の監査を受けたACの対応を見ると、農務省は監査の結果査察ガイドの詳細化を進めており、これによって研究施設におけるAWA執行はより緻密なものとなっている¹³²⁾。

以下、2014年になされた「研究施設に対する動植物衛生検査局の管理に関する監査」(2014年監査)¹³³⁾を検討し、農務省によるAWA執行の現状をさらに明らかにする。監査報告書で示された目的、調査結果、勧告とそれに対する農務省の返答を検討する。検討を通して、研究施設に対する査察の課題と、動植物衛生検査局による改善の試みを明らかにする。

(3) 2014年監査の検討

2014年監査は、動植物衛生検査局の関連部署と研究施設に設置されている機関内動物実験委員会それぞれが果たす役割を明らかにする目的で行われた。とり

131) Audit Report 02007-0001-31, U.S. Meat Animal Research Center Review (2016).

132) 最新の査察ガイドの一部が改訂中で、情報が抜け落ちている現状を受けて、むしろACの執行は悪化しているとする動物保護団体の主張もある(Companion Animal Protection Society, USDA Fails to Enforce the Animal Welfare Act (July 10, 2018) <http://www.caps-web.org/blogs/usda-awa/> (最終閲覧日: 2020年3月10日))。

133) この査察についての先行研究はないが、動物保護団体によって概要部分などが日本語で紹介されている(Put an End to Animal Cruelty and Exploitation「アメリカ動物福祉法と動物実験施設」http://animals-peace.net/animalexperiments/usa_awa.html, Put an End to Animal Cruelty and Exploitation (最終閲覧日: 2020年3月10日))。

わけ、2014年監査は以下の4項目を明らかにすることを目指した¹³⁴⁾。4項目の検証の結果明らかになった運用実態は41頁の報告書にまとめられている。

- ① 獣医官と機関内動物実験委員会による研究施設の審査 (review) の妥当性の検証
- ② 執行措置をとるといふ調査執行局の役割の有効性の判定
- ③ AC情報システム¹³⁵⁾というACによる新たな重要情報のシステムの信頼性と完全性の評価
- ④ 〈動植物衛生検査局に行った〉前回の監査勧告への対応の追跡調査¹³⁶⁾

上記の目的のために、監察総監室は2009年から2011年の間に行われた研究施設に対するAC査察とAWA執行について全米的な調査を行った。AWAのもとで登録しているが動物を使用していなかった研究施設については、1999年まで遡って調査を行った。監察総監室は、1,117箇所（監査当時に登録されていた研究施設の総数）の研究施設から29箇所の研究施設を選んで訪問した¹³⁷⁾。報告書には、訪問施設の選定理由が4つあったことが記されている。第1に、痛みを与えるにも関わらず麻酔などを使用しない研究を行った経歴、第2に、過去のAWA違反の数、第3に、市民からの申立て、第4に、過去に研究施設を対象に行った監察総監室調査の結果である¹³⁸⁾。

134) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 4.

135) 「AC情報システム」(Animal Care Information System)は、AWAと馬保護法の遵守を保証するため、査察・データ収集・データ分析・モニタリング・報告の際にAC担当者が利用する情報システムである (APHIS, Privacy Impact Assessment Animal Care Information System (ACIS 3.0), February 20, 2019, Technology, Planning, Architecture and E-Government <https://www.usda.gov/sites/default/files/documents/aphis-acis-pia.pdf> (最終閲覧日: 2020年3月10日))。

136) ここでは「前回の監査勧告」が誰に対してなされたのか名宛人が示されていないが、2014年監査において「追跡調査」の対象となっているのは、動植物衛生検査局であるため、「前回の監査勧告」の名宛人も動植物衛生検査局であると解される。

137) 監察総監室が訪問した、29の研究施設を含めた35か所のリストは、報告書の別紙Bにまとめられている (Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 40, Exhibit B.)。

監察総監室は、11の調査方法を併用して監査結果を出している。すなわち、(1) ACと調査執行局の執行に関する審査基準の評価、(2) 動植物衛生検査局職員への聞き取り調査、(3) 29箇所の研究施設とAC執行関連部署への訪問調査、(4) 研究施設における聞き取り調査、(5) AC査察の報告書と研究施設の報告書の審査、(6) 調査と調査終了のタイミングに関する分析、(7) 調査執行局と研究施設間の協定に関する分析、(8) 行政法審判官の決定についての審査、(9) AC情報システムの審査、(10) 内部告発者の申立ての審査、(11) 過去に行った監査の追跡調査である。

これらの調査は、上述の4項目を明らかにすることを目指してなされた。監査の結果、監察総監室は、AC情報システムについては(項目③)信頼性と完全性があることを認めた。他方で、その他の点(項目①②④)については農務省の執行制度には改善すべき点があるとした。

前述の通り、研究施設は、二重の査察を受ける。すなわち、各研究施設に設置された機関内動物実験委員会による査察と、(主に獣医官によって実施される)農務省動植物衛生検査局による査察である。農務省の査察について検証の結果改善すべきだと指摘されたのは、大別して以下の3点である。すなわち、獣医官は必ずしも計画書や年次報告書¹³⁹⁾について査察を行っていない点、動物の死を伴うAWA違反があったと思われるにも関わらず審査がなされずに調査執行局が調査を終結することがある点、調査執行局は民事制裁金を減額することがあるが民事制裁金の計算にかかるガイドラインの一部が明確でない点の3点である。監察総監室は調査執行局による民事制裁金の計算についても詳細に検討している。動植物衛生検査局は、「より適切でAWAの目的に沿う」ものにするために、罰則ワークシートを4度改変している。しかしながら、監察総監室が調査執行局と研究施設間の協定のうち、直近の30例を調べた結果、罰金の合計額は2010年のワークシートを使用した時に得たであろう罰金額から、272,298ドル減っているとされた¹⁴⁰⁾。さらに監察総監室は、あるひとつの違反状況を仮定し、その状

138) *Id.*, 36.

139) 年次報告書は、各施設における動物使用(研究、試験、教育、実験への利用)の状況を記録するものである(APHIS Form 7023)。

況における罰則適用例の計算例を表にして、罰則適用がより厳格になされるべきであると主張した。

研究施設の役割に関しては、一部の機関内動物実験委員会が適切に研究施設を監視していないことを指摘した上で、機関内動物実験委員会の監視能力を高める取組みを動植物衛生検査局が行うべきだとした。

これらの調査結果を受けて、監察総監室は2014年10月7日に報告書の草案を動植物衛生検査局に送付し、関連部署がそれぞれの役割をより有効に果たすことができるように15の勧告を行った。勧告の多くは、ガイドラインの策定や改訂を推奨する具体的な内容であった。監察総監室は、必要な場合、法務審査局と協議の上で対処することを動植物衛生検査局に求めた。動植物衛生検査局は、同年10月29日に各勧告に対する是正処置と明確な期限を示した覚書(memorandum)を監察総監室に送付した。覚書によると、動植物衛生検査局は基本的にすべての勧告内容を受け入れ、一年以内に各是正処置をとるとした¹⁴¹⁾。以下、15の勧告を概観したのちに、動植物衛生検査局の回答を確認する。

- ① AWAのもとで登録されているが、長期間動物を使用、取扱い、輸送していない研究施設に対する査察基準を設けて、このような研究施設には不活動(inactive)施設と類似の限定的な査察を行うこと。法務審査局と協議した上で査察基準を見直すための行政裁量が動植物衛生検査局にあるかを決定し、適切な処置をとること。
- ② 査察ガイドを見直し、使用されていない計画書(inactive protocols)のサンプリング期間を動植物衛生検査局の査察の要請と合わせて3年から1年に変更すること。
- ③ AC査察を行うすべての担当官に、計画書の選定、審査、年次報告書の正確性の確認を行う際に査察ガイドに従う責任があることを強調すること。

140) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 16-17, 39.

141) Kevin Shea, Memorandum to Gil H. Harden, Assistant Inspector General of Audit, APHIS Response and Request for Management Decisions on OIG Report, "APHIS Oversight of Research Facilities" (October 29, 2014).

- ④ 審査した計画書を証拠書類として記録し、それらの計画書を選択した理論的根拠を示すよう獣医官に求めること。
- ⑤ 研究施設がフィールドスタディにおける動物について報告する場合は、それらの動物は規制対象外の動物 (non-regulated animals) であることを示すよう、「年次報告チェックリスト」に指示を追加すること。
- ⑥ 調査執行局による終結ではない限り、案件を終結させる論理的理由を記録することを AC ユニットに要請すること。
- ⑦ 罰則ワークシートに基づく調整 (adjustment) を見直し、減額率をたとえば 75 パーセントから 65 パーセントへと下げ、AWA で権限が与えられている減額の範囲を少なくすることなどを検討すること。
- ⑧ 罰則ワークシートに基づいて減額を行う場合は、公式方針にその決定の理由 (減額の要因や範囲) を記録すること。
- ⑨ 無免許の動物販売についての補足的な罰則表 (penalty table) を見直し、罰則が過度にならないようにすること。
- ⑩ 「AWA における罰則の決定」(Determining Penalties Under the Animal Welfare Act) ガイドラインを見直し、以下のことを明確に示すこと。すなわち、自主申告された違反については誠実 (good faith) であるとして減額される可能性はあるが、重大な動物の傷害や死を招いた違反については、民事制裁金の減額により慎重になること。
- ⑪ 証言や査察官の報告書が、違反の数を決定する証拠として十分であることを強調すること。
- ⑫ 研究施設に対して、計画書の審査と承認に関する研修を行い、ベスト・プラクティスガイドラインを提供すること。
- ⑬ 査察ガイドの「他の機関内動物実験委員会の機能、動物使用活動の監視」セクションを、規則の「活動の継続的点検」セクションと査察ガイドの「年次査察」セクションに統合する (incorporate) こと。
- ⑭ 査察ガイドの「他の機関内動物実験委員会の機能、動物使用活動の監視」セクションについて、研究施設のガイダンス作成と研修の実施をすること。(特に多数の違反をした) 機関内動物実験委員会には、継続的な審査の回

数を増やし、動物の使用活動について説明する点検結果を記録することを要請すること。

- ⑮ 研究施設に、年次報告書の正確な記入方法についてのガイダンスを用意すること。そして、年次報告提出時に特定の場所ごとのデータを提出することを研究施設に要請すること。

以上の15の勧告を動植物衛生検査局は受け入れている。しかしながら、15の勧告をすべて同様に、全面的に受け入れているのではなく、受け入れへの積極性に関して4段階のグラデーションが見られた。すなわち、(1)全面的に受け入れ、早急な対応をとるという回答、(2)全面的に受け入れ、1年以内に対応するという回答、(3)他部署と協議をした上で対応するという回答、(4)概ね受け入れるが、相対的に消極的、限定的、部分的な対応をするという回答の4段階のグラデーションである。

まず、(1)動植物衛生検査局が全面的に受け入れ、早急な対応をとるとしたのは、担当部署が裁量権を逸脱している可能性を除去するための勧告(勧告⑥⑨)に対してである。動植物衛生検査局は、無免許の動物販売について罰則が過度なものにならないように罰則表を見直すとした。その上で、「改訂が実施されるまで、罰則が偏りなく、公正で、AWAに示された適切な罰則を決定するための制定法上の要素(statutory factor)に矛盾しないよう動植物衛生検査局は無免許の動物販売に関する罰則を慎重に審査する」とした¹⁴²⁾。

次に、(2)動植物衛生検査局が全面的に受け入れ、1年以内に対応すると回答したのは、権限逸脱と比べて急務ではないが動植物衛生検査局の権限内であり、比較的対処が容易な勧告であった(勧告①②③⑤⑮)。また、これらは、不必要な査察の軽減や年次報告の適切な記入を促進するなど、動植物衛生検査局の執行を効率的に行うために必要な勧告であるという共通性をもつ。

続いて(3)他部署と協議をした上で対応すると回答したのは、適切な執行に

142) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) USDA's Animal and Plant Health Inspection Service Response to Audit Report.

必要だが動植物衛生検査局が独断では対処できない勧告である(勧告⑦⑧)。

最後に、(4) 概ね受け入れているが、監察総監室が具体的に示した対策は採用せず、他の対策をとることで監察総監室が意図した問題を解決するとしたのは、以下のタイプの勧告である。すなわち、恣意的な査察の防止に関する勧告(勧告④)、AWA 違反者への厳格な対応を求める勧告(勧告⑩⑪)、機関内動物実験委員会への介入を強める対策を提案した勧告(勧告⑫)、AWA や動物福祉規則の改正を必要とする勧告(勧告⑬⑭)である。たとえば、AWA の結果動物の重大な傷害や死を招いた場合、誠実性(good faith)を認めて民事制裁金を減額することには慎重であるべきだとする勧告(勧告⑩)については、動植物衛生検査局は慎重な回答をしている。その理由として、動植物衛生検査局は、誠実か否かを決定するには、ガイドラインに列挙されている様々な要因を量る「衡量テスト」(balancing test)に依拠する必要性を挙げている。動物の重大な傷害や死は、事例の重要性を高めるが、それ自体で即座に誠実性が否定されることにはならないとし、ガイドラインの基準は、農務省によって示された行政上の決定による言い回しに基づくとした。動植物衛生検査局は法務審査局と協議の上で、AWA のための民事制裁金アクションチーム(Civil Penalty Action Team)の会議を開き、誠実性について罰則ガイドラインを見直し、重大な動物の傷害や死を招いたAWA 違反を重要視して調整(adjust)すべきか否かを検討すると回答した。

この「誠実性」については、監察総監室と動植物衛生検査局の見解が明確に異なっており、AWA の運用時に実験動物の傷害や死をどれほど深刻に捉えるかという点にも関わるため、両者の議論をここでまとめておく。「誠実性(ないし誠実であること)」(good faith)¹⁴³⁾の概念は、民事制裁金の減額の際に考慮される要素としてAWA2149条に示されている¹⁴⁴⁾。同条は、誠実性の意義や要件につ

143) “good faith”は多義的な概念である。『英米法辞典』は、“good faith”の訳として「善意」(=*bona fide*)と「誠実に(な)」という2つを挙げた上で、前者の意味を「ある事実を知らないで行動すること」、後者の意味を「主観的に公正で正直なこと。意図された行為が不法あるいは他人に有害ではないと確信して行為すること。不当な動機と他人の権利を無視することなしに行われた行為」と説明する(田中1991)。本稿が扱うAWAの文脈では、“good faith”の要素には「ある事実を知らないで行動すること」だけでなく、自己申告の有無や調査機関に対する態度なども含まれると解されるため、後者の「誠実に(な)」という訳を当てる。

いては説明していないため、誠実性の意義や要件について解釈の余地があり、この解釈が監察総監室と動植物衛生検査局とで分かれている。

監察総監室によれば、誠実性は、「良識と正直さの基準遵守」と「専門性と遂行能力の真摯な統合」を意味するとされ¹⁴⁵⁾、具体的に誠実性の有無が判断される時は、AWAの遵守、違反状態の是正、動植物衛生検査局への協力的な姿勢、保有している動物が健康であり違反の結果苦しんでいないことなどが考慮される。さらに、誠実性をもたない違反者の特徴としては、たとえば、違反歴があること、繰り返し違反をしていること、調査執行局への協力や動物について責任をもつことを拒むこと、AWA免許取得の要請を通知されたにも関わらず無免許で規制対象業務を行っていたことなどが挙げられている。誠実性が認められると、最大25パーセントの罰金減額がなされるが、誠実性をもたない違反者には減額はなされるべきでないことを監察総監室は強調する。

すなわち、監察総監室の解釈によると、誠実とされるのは、違反があったが動物に苦しみや不健康をもたらすことがなく、調査執行局やACに協力的であった場合である。監察総監室は、この解釈に基づく誠実性を欠くと考えられる事例において、ACが誠実性を満たすと判断した事例があると指摘する。監察総監室によれば、検証した29件のうち2件において調査執行局は誠実性に基づく減額を正当な理由なく行い誠実性の判断を誤った¹⁴⁶⁾。その結果、本来得るはずだった罰金総額のうち33,001ドルを失ったと監察総監室は計算した。

144) 7 U.S.C. § 2149(b).

AWA2149条b項は、制約金の金額の決定には、施設の規模や違反の重大さ、誠実(good faith)か否か、違反歴があるかなどが考慮されるとする。

145) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 24.

2014年監査は、これらの定義は罰則ガイドラインに提示されているとする(*id.*)。ここでいう罰則ガイドラインは、2014年監査報告書に頻出する「AWAにおける罰則の決定」(Determining Penalties Under the AWA)だと考えられるが、書誌情報が示されていないため明らかではない。

146) なお、ここで検証された29件は、過去に行われた監査を追跡調査する目的で検討された。過去に行われた監査の対象は研究施設に限定されていなかったことから、展示施設などの事例もこの29件には含まれる。ここで紹介されている誠実性の判断における問題が指摘された2件のうちのもう1件は、展示施設におけるクマの飼育に関する違反であり、研究施設に関するものではないためここでは検討しない。

そのうちの1件は、ミズーリ州の研究施設におけるチンチラ（南米産のリスに似た小動物）が死亡した事例である。その施設では、実験技術者（lab technician）がケージに1匹のチンチラを入れたままケージを洗浄し、チンチラは少なくとも華氏180度の湯を浴びて死に至っている。調査執行局は研究施設に対して3千ドルの民事制裁金を課した。調査執行局は、違反歴がなかったこと¹⁴⁷⁾、違反の自己申告、自主的な是正措置（追加でセーフガードを用意するといった操作手順の基準の改訂）を行ったことを理由に誠実性に基づく減額を施設に与えた。調査執行局のこの判断について、チンチラが違反の結果苦しみ、施設が不注意によって死を招いたことを考慮すると、誠実性による減額は適用されず、結果として千ドル高い民事制裁金が課されるべきだったと監察総監室は分析する。

さらに監察総監室は、違反に動物の死や深刻な危害が伴う場合は、誠実性による減額を考慮する際に違反の自己申告や是正措置が決定的な要素となるとは考えられないとする。また、自己申告の有無を誠実性の判断に影響するものとして考慮するのであれば、その点をガイドラインに追加すべきであると監察総監室は指摘する。

ここでの問題は、誠実性の判断に用いられる要件（誠実性の要件）の不明確さである。誠実性の要件は調査執行局のガイドラインで示されているとされるが、それぞれの要件の相関関係は明らかではない。とりわけ、誠実性の要素は、ひとつでも満たせば誠実だと見なされるのか、すべてを満たしている必要があるのか、監察総監室と動植物衛生検査局でその見解は異なる。罰則ガイドラインは、AWA違反が見られても動物に苦しみを与えられていなければ「誠実性を示すことができる」とする¹⁴⁸⁾。監察総監室は、この罰則ガイドラインを反対解釈し、違反の結果動物が苦しんだ場合は「誠実性を示すことができない」とする。他方で動植物衛生検査局は、前述の通り、動物の重大な傷害や死は、事例の重要性を高めるが、それ自体で即座に誠実性が否定されることにはならないとしている¹⁴⁹⁾。

147) 監察総監室によれば、過去の査察報告書や違反に対して出された正式な勧告に示されている違反は、違反歴として見なされないことが調査執行局のガイドラインに書かれているという (*id.*)。それでは、どのような違反が違反歴に該当するのかはここでは示されていない。

148) *Id.*

違反の結果、動物の苦しみ・不健康・死が招かれたことをどの程度重視するかという点については、AWAも動物福祉規則も触れていない。動物の苦しみ・不健康・死が招かれた際は誠実性を理由とする減額は認めないと一貫した判断をするのであれば、罰則適用という権力行使の性質を考慮して、その旨を明示することが望ましいであろう。誠実性を認めるか否かの判断には、AWA違反の状況や自主的な是正処置の有無などを加味しケースバイケースで柔軟な判断をする重要性は高い。しかしながら、動物の人道的なケアと扱いを保証するというAWAの制定趣旨に鑑みれば、誠実性を判断する要素として動物の苦しみ・不健康・死をどの程度重視するかについては、今後も慎重な議論が続くと考えられる。

以上のように、動植物衛生検査局は様々な論点に渡る監察総監室の監査結果を吟味して回答しているが、回答通りに実施しているかを確認する必要がある。以下で、15項目の回答のうち、実施状況の確認可能な勧告①と勧告④について検討する¹⁵⁰⁾。

まず、動植物衛生検査局は、勧告①に対応するために、査察ガイドに指示を追加している。監察総監室によれば、査察の必要がなかったにも関わらず査察をしたことにより生じたコストは、少なくとも115,000ドル(査察担当者の交通費や日当を除く)であった。これらに鑑みて、監察総監室は、経費を最大限に効率的に配分するために、動物が使用されていない施設では、AWAの登録解除が推奨されるべきであると指摘した¹⁵¹⁾。この指摘に対応した査察ガイド(2019年3月

149) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) "USDA's Animal and Plant Health Inspection Service Response to Audit Report".

150) 監察総監室の勧告を受けて動植物衛生検査局の執行が改善されたか否かの確認、すなわち違反者への罰則が過不足なく適用されているかについての確認や、年次報告書への適切な記入が徹底されているかについての確認をするためには、監察総監室が行ったように、実際に研究施設で査察の場に居合わせたり、関係者への聞き取りを行ったりすることが必要になろう。

151) 監察総監室がAC職員に調査を行ったところ、AWAの規制対象となる活動を行っていないにも関わらず研究施設がAWAの登録を解除しない理由は、将来的に再度動物を使用し始めた時に再登録する不便さ(burdensome)などが挙げたという。しかしながら、実際、登録は4、5日で完了するものであると監察総監室は指摘している(Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 6)。

時点)は、AWAのもとで登録しているがAWAの規制対象となる活動(動物の使用、取扱い、輸送)を2年間行っていない研究施設については、施設から登録状態を変更する希望がなくても、不活動施設と同様の対応をとることを査察官に求めている¹⁵²⁾。その対応とは、年に1度査察を行うが、その際、AWAの登録を解除することを研究施設に勧めることなどである。動植物衛生検査局のこのような取組みは、不必要なコストを削減し、必要なところに経費を費やすことになり、AWAの実施に寄与すると考えられる。

また、勧告④も査察ガイドに反映されている。勧告④は、獣医官が審査した計画書を証拠書類として記録し、それらの計画書を選択した理論的根拠を示すべきだとした。2014年監査前の査察ガイドには、計画書の査察に関する手順がまとめられていたが、記録に関しては記載がなかった。2019年の査察ガイドは、査察官が計画書を選択する際のサンプリングガイダンスを詳細化した。さらに、選択した計画書の種類や数を記録する「研究施設計画書選択ワークシート」(Research Facility Protocol Selection Worksheet)が、その記入方法と共に査察ガイドに掲載されている¹⁵³⁾。このような、査察の執行過程の詳細な記載からは、査察の執行の統一化を図ろうという意図が読み取れる。

以下は、2019年の査察ガイドの該当部分の抜粋である¹⁵⁴⁾。2014年監査前には見られず、最新の査察ガイドで見られる記述(表現を変更した部分と追加した部分を含む記述)を下線で示す¹⁵⁵⁾。

7.2.1. 計画書審査の査察ガイダンス

計画書と機関内動物実験委員会による計画書の承認及び監視は、査察中に完全かつ徹底的に審査されるべきである。

注意事項

大規模な施設では、これらの要件に従うと時間がかかり過ぎると思われる

152) USDA, Animal Welfare Inspection Guide, March 27, 2019, 7-34.

153) *Id.*, 7-11-7-13, 7-35.

154) *Id.*, 7-11-7-12.

155) USDA, Animal Welfare Inspection Guide, September 2013, 7-27-7-28.

場合は、検査の前にSACS¹⁵⁶⁾の指示を受けること。

7.2.1.1. サンプルングガイダンス

検査官は以下について徹底的な審査を行う責任がある。

- 計画書承認プロセス
- 機関内動物実験委員会による計画書を監視する取組み
- 機関内動物実験委員会によって承認された計画書と計画書の変更

以下詳述するのは、機関内動物実験委員会による計画書審査の評価を助けるための手引きである。ただし、諸規則と専門的な判断に従って機関内動物実験委員会又は計画書が遵守しているか否か判断することが求められる。

注意事項

計画書がAC獣医官によって前年審査されている場合、獣医官がその計画書に使用されている動物に関する懸念を指摘していなければ、計画書を再審査する必要はない。

7.2.1.2. 準備事項

- 懸念事項がある動物に関する必要なID情報を記録し、
- E欄とD欄¹⁵⁷⁾の動物種と数と免除や例外にあたりとされた計画書を確認するために最新の年次報告を審査し、
- AWA関連法規の適用対象となる、すべての計画書（以下の例に限定されない計画書）を把握し、閲覧可能な状態であることを確定すること。
 - 有効であり使用されている（active）な計画書

156) 査察ガイドによれば、SACSとは、AC専門監督官（Supervisory Animal Care Specialist）の略称である。SACSは、監査を実施する査察官の上位に位置する農務省内の担当者である。査察官は、査察時に問題や疑問が生じた際には、SACSに対処法を相談することができる（*id.*, 1-19, 2-3, 2-19）。2014年10月1日時点の動植物衛生検査局AC組織図によれば、SACS（13名）のもとに、獣医官（52名）とAC査察官（56名）が配置されている（USDA-APHIS-Animal Care Organizational Chart, October 1, 2014, https://www.aphis.usda.gov/publications/animal_welfare/2014/ac_realign_org.pdf（最終閲覧日：2020年3月10日））。

- 過去1年使用されていない (inactive) 計画書
- 査察時点において施設で規制対象である動物種がない場合の計画書

7.2.1.3. 審査

以下の計画書については常に審査を行うこと。

- 査察中に懸念すべき点が確認された計画書すべて
- E 欄の計画書すべて (前年度に審査されていないもの)
- 機関内動物実験委員会から免除又は除外の承認を受けた計画書 (前年度に審査されていないもの)
- 不遵守が確認され、前回の査察時には改善されていなかったことが記載されている計画書

7.2.1.4. 追加的審査

- 以上の審査を終えて当該施設における残りの計画書が5つ以下であった場合はそのすべてを審査すること。
- 当該施設における残りの計画書が5つ以上あれば、5つを追加的に選択して審査すること。その際、該当する場合は以下の各欄の計画書を選択すること。

注意事項
ここまでの段階ですでに懸念すべき計画書を検討しているため、この段階ではその他の計画書の「無作為の」サンプルを確保することを意図している

157) E 欄、D 欄というのは、規制対象となる実験のうち、痛みや苦悩を伴う実験を意味する。年次報告書に示される使用状況は4つの欄 (column) に分けられており、痛みや苦悩を伴う研究に動物を用いた際に適切な麻酔薬、鎮痛剤、又は鎮静薬を使用した場合はD欄、麻酔薬などを使用しなかった場合はE欄にその実験数を記入する。E欄の動物実験にあたる研究として想定されている研究とは、麻酔薬などの投与が研究や教育などにおける処置、結果、解釈に悪影響を及ぼすような研究である。E欄に当てはまる実験を行った場合は、動物に痛みや苦悩を与えた処置についての説明と、麻酔薬などを用いなかった理由を、年次報告書に添付することが必要となる (APHIS Form 7023)。2017年、E欄に入る動物の数は約6万頭であった (APHIS, Annual Report Animal Usage by Fiscal Year: Fiscal Year 2017, September 27, 2018)。

る。特定の施設では、これらの各カテゴリーに5つを超える計画書がある場合がある。専門的な判断に従って、他の動物種とリスクの高い処置のカテゴリーから5つを選択し、その後の数年間にそれらを混ぜるよう最善を尽くすこと。

- 施設にいる規制対象の動物種ごとにひとつの計画書を選択すること。
- 以下のリスクの高い処置については、該当する場合、以下の各カテゴリーからひとつ選択すること。
 - 痛み / 苦悩を伴う可能性のある処置 (D 欄)
 - 抗体産生
 - 食餌 / 水の制限
 - 神経筋遮断薬
 - 外科処置
 - 教育又はトラウマの訓練計画
 - 毒性試験
 - 感染症研究
 - ワクチンの効力 / 効能試験

7.2.1.5. 研究施設計画書選択ワークシート

すべての査察において、たとえ計画書の審査がなされなかったとしても、計画書選択ワークシートを記入しなければならない。研究施設計画書選択ワークシートを参照のこと。

研究施設計画書選択ワークシートを記入する手順は以下の通りである。

- 定期査察か集中的な査察か選択すること。
- 計画書は、複数の選択基準に該当する場合でも、ひとつと捉えること。
- すべてのE欄に当てはまる計画書は、他の選択基準にも当てはまる場合でも、E欄(#2欄)として数えること。
- 他の計画書については、専門的な判断に従ってどの選択基準が考慮される計画書に最も適しているかを判断すること。
- 選択され審査された合計計画書数は、1行目から5行目の合計と等しくな

るようにすること。

研究施設設計画書選択ワークシートへの記入後には、以下のことをすること。

- ワークシートを査察報告書とともにAC情報システムにスキャンすること。
- 研究施設から要請があれば写しを渡すこと。

このように、監察総監室は、動植物衛生検査局によるAWA執行には数々の問題があることを指摘しているが、監察総監室の監査を受けて動植物衛生検査局は査察の恣意性を徐々に縮小し、効率性を高めている。監察総監室の監査が繰り返し行われていることによって、AWAの効率的かつ統一的な執行が徐々に進んでいるといえよう。

IV 日本への示唆

日本の動物実験規制は、アメリカの「自主管理型」を参考にしてきたといわれるが、行政機関による査察制度はない¹⁵⁸⁾。本稿では、自主管理（機関内動物実験委員会による監視システム）を支える、農務省の査察制度が存在し、同制度が漸進的に発展していることを示した。アメリカでは、機関内動物実験委員会による管理制度と行政機関の執行制度（農務省の査察制度）が併用されている。日本において、この二重のチェックシステムを将来的に参考にすれば、日本においてこれまで構築されてきた自主管理制度を活かしつつ、より透明性の高い制度の構築が可能になるかもしれない¹⁵⁹⁾。

なお、アメリカの査察制度を参考にする際は、監察総監室の監査結果や動物法学者などの指摘を十分に検討することが肝要である。というのも、現在のアメリカにおける農務省の査察制度はこれまで数々の課題があることが指摘されており、それらを反面教師として、より確実に、効率的かつ統一的な動物実験規制の実施

158) なお、行政機関による査察制度の不在が、動物実験が管理されていないことを意味するものではない。日本においても、動物実験を行う研究機関の機関内規程の作成や第三者認証の実施が急速に進んでいる。

159) もちろん、日本における他分野の執行制度からの応用も大いに参考になると予想される。これらは、同時並行的に参考にされるべきであろう。

を担保する制度を目指すべきだからである。たとえば、監察総監室は、2002年の監査報告書で、査察官への聞き取り調査をもとに、執行措置の欠如は査察官のAWAを実施する信頼性と権限を損なうと指摘している¹⁶⁰⁾。また、不履行が確認された研究施設などになんらかのサンクション（民事制裁金など）が伴うとすれば、どのような不履行に執行措置をとるべきかが明確にされていなければならない。さらに、サンクションが課されても、それらのサンクションが「必要経費」だと認識されている状況では、不履行が繰り返さることは、アメリカにおけるAWA執行の問題点として指摘されている¹⁶¹⁾。そこで、不履行状態をなくすインセンティブを創出する工夫が求められる。というのも、不履行が発見されて適切な対処がなされず（たとえば注意のみでその後のフォローアップもなく、不履行状態が改善されないまま放置されるなど）不履行の放置が恒常化している状況では、制度の存在意義が揺るがされ、適切な動物実験を規定する法の信頼も失われる。しかしながら、行政庁による法の執行に関しては、一般論として「規制の完全な執行（full enforcement）は、大きな社会的コストを生じるため、本来望ましいものではない」という指摘もある¹⁶²⁾。実施に対する行政負担、財政負担に鑑みれば、適正レベルの執行とはどの程度か、社会的要請にも配慮した検討が求められる。

V おわりに

本稿の目的は、AWAの展開状況と特徴の一端を明らかにし、AWAのもとでの行政機関主導の規制という動物実験規制の一面を把握することである、とはじめに述べた。検討の結果、次のことがいえよう。

160) Audit 33002-3-SF, APHIS Animal Care Program Inspection and Enforcement Activities (2005).

161) Audit Report 33601-0001-41, Animal and Plant Health Inspection Service Oversight of Research Facilities (2014) 3.

162) 越智 2008、15頁。越智は、交通法規違反などを例に、社会的コストへの配慮の必要性について述べた上で、環境規制についても「行政資源の有限性ゆえに執行について総合的配慮に基づく優先順位づけをする必要がある」と指摘する。

まず、動物実験規制を中心に検討したことで見えてきたAWAの展開状況と特徴については、AWAの中でも動物実験規制の位置付けに着目し、実証研究を行った結果、AWAはペット動物の保護と実験動物の保護という2つの要素が複雑に絡み合って発展してきたものであることが明らかになった。また、動物実験に関するAWAの規制は、メディアなどにおいて個別的な事例が取り上げられた時に法改正がなされてきたという経緯があり、動物実験関係者への規制は直接的、間接的、重複的になされておりパッチワーク的な法制度となっていることが分かった。

次に、行政機関主導の規制という一面については、農務省による査察制度を子細に検討した結果、AWAを管轄する農務省には消極的な姿勢がみられることや、その姿勢を改善するよう勧告する監査結果があること、そしてその勧告を受けて、農務省が受動的ながら徐々に動物福祉を進めていることを明らかになった。

なお、残された課題は多い。第1に、本稿の目的から最も重要な今後の課題は、アメリカにおける州法、自治体法の検討である。アメリカは他の法体系と比べても、複雑で分権的なシステムを有していることは自明であるから、これらの法の検討を行う必要がある。第2に、本稿は、動物実験規制における個別的な諸論点を十分に検討することができなかった。たとえば、近年アメリカにおいて、実験動物としての霊長類に特別な配慮をする傾向は強まっている。実験に用いられる霊長類を保護する制度の検討は、動物実験規制の特徴を捉える上でも重要な論点である。また、今後アメリカの連邦法や州法の検討を行う際に重要な論点となりうるのは、実験動物保護の要請と研究の自由の(憲法上の)要請の兼ね合い、動物実験規制の担い手という論点である。担い手に関しては、獣医師、動物実験技術者、動物看護師の役割を動物実験規制の中に位置付けることが、今後の動物実験規制のあり方を考える上で重要な視点となるであろう。

参考文献

青木人志 (2016) 『日本の動物法 [第2版]』(東京大学出版会)。

東信男 (2007) 「検査要請と米国会計検査院 (GAO)」、『会計検査研究』35号、151-169頁。

石垣貞夫 (1961) 「実験動物の Marking の方法」、『実験動物』10巻4-6号、122-125頁。

伊藤正己・木下毅 (2012) 『アメリカ法入門〔第5版〕』(日本評論社)。

打越綾子 (2016) 『日本の動物政策』(ナカニシヤ出版)。

大上泰弘・神里彩子・城山英明 (2008) 「イギリス及びアメリカにおける動物実験規制の比較分析——日本の規制体制への示唆」、『社会技術研究論文集』5巻、132-142頁。

越智敏裕 (2008) 『アメリカ行政訴訟の対象』(弘文堂)。

重茂浩美 (2006) 「動物実験に関する近年の動向——動物愛護管理法の改正・施行を迎えて」、『科学技術動向』5月号、10-21頁。

笠井一弘著、大和田一雄監修 (2015) 『アニマルマネジメント〈3〉——動物実験体制の円滑な運用に向けてのヒント』(アドスリー)。

神里彩子 (2007) 「イギリスと日本における動物実験規制——動物観から見た法制度設計」、城山英明・西川洋一編『法の再構築 III 科学技術の発展と法』(東京大学出版会) 45-68頁。

環境省自然環境局総務課動物愛護管理室編、実験動物飼養保管等基準解説書研究会著 (2017) 『実験動物の飼養及び保管並びに苦痛の軽減に関する基準の解説』(アドスリー)。

柴寄雅子 (2018) 「動物の利用と世界における人間の地位」、『国際研究論叢』32巻1号、99-112頁。

シンガー・ピーター著、戸田清訳 (2011) 『動物の解放〔改訂版〕』(人文書院)。

ターナー・ジェームズ著、斎藤九一訳 (1994) 『動物への配慮——ヴィクトリア時代精神における動物・痛み・人間性』(法政大学出版社)。

竹田三喜夫 (2012) 「医薬品の研究開発における動物実験の役割『動物実験の現況』企業の社会的責任(CSR)——動物福祉への配慮、動物実験に関する規制の遵守ならびに実験動物の獣医学的管理」、『Labio 21』49号、15-18頁。

田中英夫編 (1991) 『英米法辞典』(東京大学出版会)。

地球生物会議 (All Life in a Viable Environment, ALIVE) (2000) 『ALIVE 資料集 No.9 海外の動物保護法③ 米国・動物福祉法 (Animal Welfare Act with Regulations and Standards)』(地球生活会議 (ALIVE))。

長谷川貞之 (2003) 「アメリカの裁判例にみるペット動物の法的地位」、『比較法文化』11号、171-211頁。

——. (2016) 「目的信託としてのペット信託の現状と課題——アメリカにおける2

- つの統一法典、各州のペット信託法の展開を参考にして」、『日本法學』81巻4号、43-133頁。
- 秦野伸二(2014)「動物実験の基本的考え方と関連法規等について」、『日本化粧品学会誌』38巻4号、250-257頁。
- 畠山武道(2008)『アメリカの環境訴訟』(北海道大学出版会)。
- ピアース・リチャード・J・Jr.著、正木宏長訳(2017)『アメリカ行政法』(勁草書房)。
- 平井文三(2013)「アメリカ連邦政府の監察総監が有する評価機能について」、『亜細亜法学』47巻2号、33-59頁。
- 古澤美映(2015)「実験動物に関する法と倫理——動物の権利論を越えて」(千葉大学博士論文)。
- 米国アカデミー、日本実験動物学会監訳(2012)『実験動物の管理と使用に関する指針〔第8版〕』(アドスリー)。
- 米国応用研究倫理協会・米国実験動物福祉局著、日本実験動物環境研究会編、久原孝俊・久原美智子訳(2012)『動物実験委員会ガイドブック』(アドスリー)。
- 本庄萌(2017)「動物実験に関するEU法の展開——化粧品のための動物実験を中心に」、『一橋法学』16巻3号、319-362頁。
- 松田幸久(2001)「欧米諸国の動物実験に関する法体制と動物実験委員会の役割」、『アニテックス』13巻、227-232頁。
- 三神和子(2012)「生体解剖反対運動におけるフランシス・パワー・コブの主張」、『日本女子大学英米文学研究』47号、95-114頁。
- 靱岡宏成(2018)「アメリカにおける行政機関による消費者被害の金銭的救済——民事制裁金を中心に」『北海道教育大学紀要』69(1)69-83頁。
- 吉田聡宗(2019)「動物の法的地位に関するフェイヴァー理論の検討——『人/物』二元論の再考に向けて」、『一橋法学』18巻1号、215-271頁。
- Beers, Diane L. 2006. *For the Prevention of Cruelty: The History and Legacy of Animal Rights Activism in the United States*. Athens: Ohio University Press.
- Cardon, Andrew D., Matthew R. Bailey, and Taylor B. Bennett. 2012. "The Animal Welfare Act: From Enactment to Enforcement." *Journal of the American Association for Laboratory Animal Science* 51 (3): 301-5.
- Cowan, Tadlock. 2016. "The Animal Welfare Act: Background and Selected Animal Welfare Legislation." *Congressional Research Service*, 1-11.
- Eisen, Jessica. 2018. "Beyond Rights and Welfare: Democracy, Dialogue, and the Ani-

- mal Welfare Act." *University of Michigan Journal of Law Reform* 51 (3): 469-547.
- Evans, Erin. 2016. "Institutionalizing Animal 'Subject' Protection in Research." In *Animals in Human Society: Amazing Creatures Who Share Our Planet*, edited by Daniel Moorehead. Lanham: University Press of America.
- Finsen, Susan, and Lawrence Finsen. 1994. *The Animal Rights Movement in America: From Compassion to Respect*. New York: Twayne.
- Frasch, Pamela D. 2016. "Gaps in US Animal Welfare Law for Laboratory Animals: Perspectives from an Animal Law Attorney." *Institute for Laboratory Animal Research Journal* 57 (3): 285-92.
- Guillen, Javier. 2017. *Laboratory Animals: Regulations and Recommendations for the Care and Use of Animals in Research*. 2nd ed. London and San Diego: Academic Press.
- Guither, Harold D. 1998. *Animal Rights: History and Scope of a Radical Social Movement*. Carbondale and Edwardsville: Southern Illinois University Press.
- Hunt, George P. (ed.), 1966. "Concentration Camps for Dogs." *Life* 60 (5): 22-29.
- Ibrahim, Darian M. 2006. "Reduce, Refine, Replace: The Failure of the Three R's and the Future of Animal Experimentation." *University of Chicago Legal Forum* 2006: 195-229.
- Kniaz, Laura G. 1995. "Animal Liberation and the Law: Animals Board the Underground Railroad." *Buffalo Law Review* 43: 765-834.
- Marceau, Justin. 2015. "Ag Gag Past, Present, and Future." *Seattle University Law Review* 38 (4): 1317-44.
- Otto, Stephan K. 2005. "State Animal Protection Laws: The Next Generation." *Animal Law* 11: 131-66.
- Schrengohst, Karina L. 2011. "Animal Law: Cultivating Compassionate Law: Unlocking the Laboratory Door and Shining Light on the Inadequacies and Contradictions of the Animal Welfare Act." *Western New England Law Review* 33: 855-900.
- Singer, Peter. 1976. *Animal Liberation*. London: Jonathan Cape.
- Wagman, Bruce A., and Matthew Liebman. 2011. *A Worldview of Animal Law*. Durham: Carolina Academic Press.
- Waisman, Sonia, Pamela D. Frasch, and Bruce A. Wagman. 2014. *Animal Law: Cases and Materials*. 5th ed. Durham: Carolina Academic Press.
- Winders, Delcianna J. 2018a. "Administrative Law Enforcement, Warnings, and

Transparency.” *Ohio State Law Journal* 79 (3): 451-99.

———. Winders, Delcianna. 2018b. “Administrative License Renewal and Due Process: A Case Study.” *Florida State University Law Review* 45: 539-92.