

## 基調講演

「人とペットの災害対策」～多様な動物観を踏まえた動物愛護と管理～

則久雅司(のりひさ まさし)  
環境省自然環境局  
動物愛護管理室



2018/2/25  
環境省主催 人とペットの災害対策シンポジウム  
イイノホール

## 人とペットの災害対策 ～多様な動物観を踏まえた動物愛護と管理～

則久雅司  
環境省自然環境局動物愛護管理室

皆さん、こんにちは。環境省動物愛護管理室の則久と申します。まず、簡単に今回のシンポジウムの趣旨説明をさせていただきます。私は、人とペットの災害対策についてご説明します。これは新しいガイドラインの名称で、従来は「災害時におけるペットの救護対策」でしたが、名称が変わりました。この点についても、後ほど説明したいと思います。

私の後には、国崎信江先生と平井潤子先生に、それぞれ基調講演をしていただきます。国崎先生は人の方面の防災がご専門で、平井先生はペットの方面の防災がご専門なので、それぞれの立場からのご発言をいただきたいと思います。

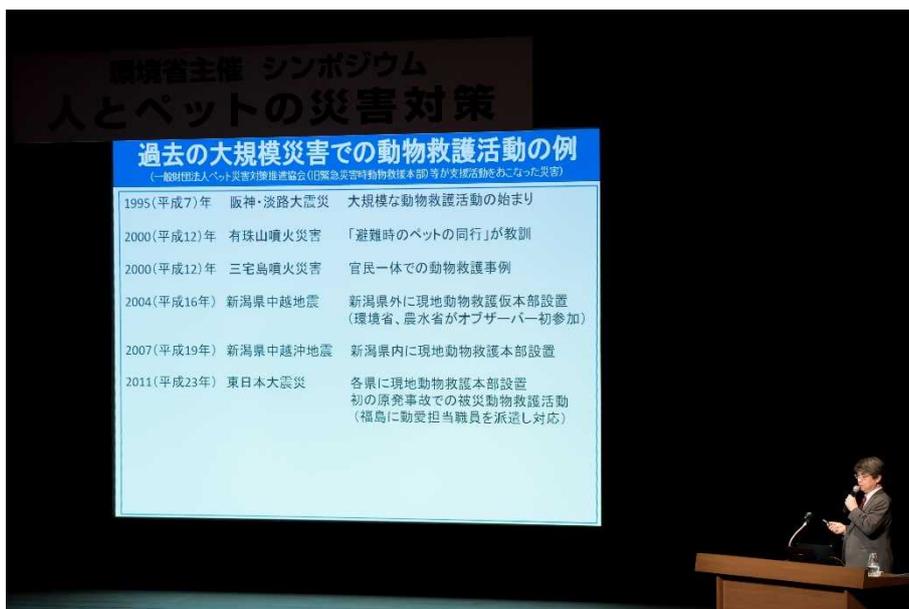
その後はパネルディスカッションです。日本獣医師会の村中志朗副会長のコーディネートのもとで、基調講演の3名のほかにペット災害対策推進協会の沼田一三先生、熊本地震の際、益城町の避難所の指定管理者として、一番大変な時に現地コーディネートをしていた、熊本YMCAの丸目陽子さん、それから、徳島県の担当課長である山根泰典さんに来て

いただきました。山根さんには、徳島県が南海トラフ地震に備えて、色々と取り組んでいることを紹介してもらいます。パネルディスカッションのテーマは、「人とペットが共に災害を乗り越えるために必要な飼い主と自治体の役割と課題」です。

このたび、従来のガイドラインを改訂し、「人とペットの災害対策」と名前も改めました。本日のシンポジウムは、この改訂を契機に開催されたもので、新しいガイドラインは、飼い主や自治体の役割にも注目して作りこんだ内容となっています。災害対策の基本は、一人一人が平時から災害は我が身にも起こることと考え、必要な備えをしておくことです。飼い主、行政機関、ボランティアなど様々な立場の方に、今回のガイドラインの改訂を、自らの備えについて考えるきっかけにさせていただけたらと思います。

では、本題の「人とペットの災害対策」について話すにあたり、まず、過去の大規模災害の経緯と、東日本大震災を踏まえた対応について説明したいと思います。ペット対策の始まりは、阪神淡路大震災です。この後、パネルディスカッションにも登壇いただく沼田先生は当時、兵庫県の動物愛護センターの所長で、阪神淡路の震災対応を担当されていました。この時から、大規模な動物救護活動が始まったと言われています。その後、平成 12 年に北海道の有珠山噴火災害がありました。噴火を予知して、住民の皆さんは避難したのですが、この時に、避難時にペットを同行することが大事だという教訓がもたらされました。同じ年には三宅島の噴火があり、全島避難が実施されました。ここでは、東京都や東京都獣医師会などが中心となり、官民一体となった動物救助の様々な取り組み事例が見られました。その後、平成 16 年に新潟県中越地震がありました。この時は、県庁所在地の新潟市も被害を受けていたので、現地動物救護本部の仮本部を県外である関東に置き、ここに環境省、農水省もオブザーバーとして参加し、県外から支援をするという取り組みを行いました。その約 3 年後に起きたのが、新潟県中越沖地震です。この時は、新潟県内に現地動物救護本部を設置することができました。

そして平成 23 年に、東日本大震災が起きました。各県に現地動物救護本部が設置されたほか、初めての原発事故を経験し、警戒区域に残された動物たちをどうするかということが、大きな論点となりました。この時、環境省は動物愛護の担当職員を現地に派遣し、各自治体の方々の協力も得ながら、警戒区域内のペットの救護にもあたりました。その経験も踏まえて策定したのが、現行の「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」です。このガイドラインの中では、同行避難と避難所での受け入れ体制の整備などを推奨しています。その後、平成 28 年に熊本地震があり、熊本県に現地動物救護本部が設置されたのですが、発災から設置までに 40 日ほどもかかってしまったという課題が残りました。この時は、初動から環境省の動物愛護担当職員を現地に派遣しており、この熊本地震の経験を踏まえて、今回、「人とペットの災害対策ガイドライン」への改訂を行ったという流れになっています。



災害時のペット対策における課題という点で、東日本大震災を振り返ると、ペットとの同行非難が、被災者の心のケアの観点から重要であることが確認されました。残してきたペットを探しに行った人が、津波の二次被害に遭われたケースもありました。飼い主とはぐれて野生化した犬が、住民に危害を及ぼすことや、繁殖した個体が生態系や生活環境に被害をもたらすといった懸念もありました。この東日本大震災の経験を踏まえて、平成24年9月の動物愛護管理法改正で、災害関係の規定も追加されました。都道府県が定める「動物愛護管理推進計画」の計画事項に、「災害時における動物の適正な飼養と保管を図るための施策に関する事項」を盛り込むことを趣旨とした改正です。同時に、これと並行して策定したのが、「災害時におけるペット救護対策ガイドライン」です。今回の改訂前の、現行のガイドラインです。これは、自治体の方々が災害対策のマニュアルなどを作成する際の参考資料としてもらうために作成したものです。特に、法律上の位置づけがあったわけではありません。

改訂前のガイドラインの主な特徴は、まず、基本的な考え方を示した上で、飼い主や関係機関などの役割分担や、災害時に備えて平常時からやっておくべきこと、実際に災害が発生したときにどのように動物を救護するかと、そのために必要な人材、資金、様々なリソースについてまとめていることです。基本的な考え方の中には、飼い主の責任によるペットとの同行避難を原則とした上で、個人での対応には限界がある場合に備えて、自治体などによる支援体制も明確にしておくという方針が盛り込まれました。改訂後のガイドラインも、構成は大きく変わっていません。避難所でペットをどう扱うのかといった技術的な部分も、現行のガイドラインから多くを踏襲していますので、実際にやるべきことは、それほど変わりはないのですが、大きな考え方の整理と広域支援という考え方、同行避難という言葉の定義などが議論になり、その議論の内容を反映した形になっています。

東日本大震災以降の被災ペット対策の取り組みの変遷も、簡単に紹介したいと思います。平成25年8月、動物愛護管理法に基づく基本指針が改訂されました。これは、関係省庁と協議の上で作成するものですが、このなかで、先ほど申しあげました、都道府県が定める「動物愛護管理推進計画」の計画事項に加えて、地域防災計画のなかにおいても、動物の取り扱いの位置づけを明確化することが記載されています。また、所有者責任を基本と

して、同行避難や避難時の動物の飼養管理、放浪動物の救護など、地域の実情や災害の種類に応じた対策を、適切に行うことができるような体制の整備を図っていくという内容にもなっています。

なお、動物愛護管理法の基本指針は、災害対策基本法に基づく地域防災計画の内容にも言及していることから、これを受ける形で平成 26 年 1 月に、防災基本計画の方も修正し、同行避難という概念が入ってきました。これを踏まえた形で、各都道府県、市町村の地域防災計画も、順次修正がなされている状況かと思えます。また、後ほど紹介しますが、平成 28 年 4 月、ちょうど熊本地震が起こったタイミングと前後し、内閣府から、「避難所運営のガイドライン」というものが出されています。

一方、環境省管轄の動物愛護管理法の方では、「家庭動物飼養保管基準」という、いわば、一般の飼い主さん向けのガイドライン的なものを出しているのですが、平成 25 年 8 月に改訂があり、このなかにも、緊急時の対応として同行避難に努めることが追記されました。同時に、各都道府県が策定している「動物愛護管理推進計画」も順次、改訂が進められており、このなかにも、同行避難や避難時の動物の飼養管理といった災害時対策の記述がどんどん入ってきている状況です。このように東日本大震災以降、防災関係の一連の体系と、動物愛護の一連の体系の両方で、災害時のペット対策が盛り込まれるようになってきています。

ここで、ペットに関する災害対策の体系として、災害対策基本法の体系と動物愛護管理法の体系を改めて紹介します。災害対策基本法の方は、災害対策基本法があり、これに基づいて国が防災基本計画を定めます。その下で各省庁が防災業務計画を策定し、都道府県や市町村において地域防災計画を策定するという構図です。ただし各省庁と都道府県や市町村がバラバラに動いているのではなく、地域防災計画を作成する際には、各省庁の防災業務計画も参考にすることになっています。

動物愛護管理法の方は、動物愛護管理法に基づき、国が動物愛護管理基本指針を定め、都道府県が動物愛護管理推進計画を作ります。一方で国は、一般家庭での動物の飼い方のガイドラインとも言うべき、家庭動物飼養保管基準も作っています。これらにそれぞれ、平成 25 年以降、同行避難やその他の災害時のペット対応が盛り込まれてきました。動物愛護管理法の体系では、環境省がガイドラインを出し、防災対策基本法の体系では、内閣府も避難所のガイドラインを出しており、それぞれの中に、動物愛護管理基本指針の内容も踏まえて、ペットのことが記載されているという構図になっています。

内閣府のガイドラインの上位計画にあたる国の防災基本計画でも、ごく簡単にではありますが、飼い主に対する普及啓発に関わることや、避難所における受入体制としてペットのためのスペースの確保に努めること、応急仮設住宅でも受け入れに配慮を求める内容などが書かれています。さらに保健衛生という観点でも、公衆衛生への配慮から、災害時における動物の管理をしっかりとやらなくてはならないと記されています。このように、防災対策基本法の体系と動物愛護管理法の体系の双方が、リンクしあうような関係になっています。

災害対策基本法の体系の中にある、環境省が定めた防災業務計画も紹介します。震災や風水害など色々な災害への対策について定めた計画ですが、最後の第 6 編が「自治体の地域防災計画の作成の基準となる事項」という項目です。この中にも、色々とペットの話が

含まれており、直近では平成 28 年に改正し、災害の予防段階と、実際に災害が発生した後の応急対策の段階で、ペットの対策について盛り込んでくださいという内容が追加されました。さらに、自治体が参照すべきものとして、先ほどから話に出ている「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」も追記しています。つまり、このガイドラインに、環境省防災業務計画に基づいて自治体の皆さんに参照していただくという、明確な根拠を設けたのです。

## 環境省「防災業務計画」の改訂(H28. 8)

### 第1編 総則

### 第2編 震災対策

### 第3編 風水害、火山災害その他の災害対策

### 第4編 原子力災害対策

### 第5編 油汚染災害対策

### 第6編 自治体の地域防災計画の作成の基準となる事項

**地域防災会議又はその協議会は、環境省及び地方公共団体のそれぞれが、法令又は防災計画の定めるところにより行う防災に関する事務が有機的かつ一体的に遂行されることとなるように、前編までに定めるものを参考とし、次の事項について計画を整備するものとする。**

**1. 災害予防:** 飼い主による家庭動物との同行避難や避難所での飼養についての準備等の家庭での予防・安全対策、救護活動の方法及び関係機関との協力体制の確立等に関する事項(現地動物救護本部の設置に関する事項を含む)

**2. 災害応急対策:** 被災した家庭動物の同行避難の把握などの情報収集、被災した家庭動物の保護収容、避難所及び応急仮設住宅等における家庭動物の適正な飼養、危険動物の逸走対策、動物伝染病上必要な措置並びに飼料・ケージ等の調達及び配分の方法等に関する事項

また、自治体が参照すべきものとして、

**「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を追記。**

内閣府の「避難所運営のガイドライン」の内容も紹介します。奇しくも熊本地震と同じ月に発行されたのですが、この中には、「ペット同伴避難」という言葉が登場し、避難所に連れて来たペットをどのように取り扱うのか、事前にペット同伴避難のルールを定めておくことが重要だと書かれています。つまり、飼い主が責任をもって、避難所でペットを飼育するための居場所の確保や、ケージなどの用意をするといった、具体的な対応を検討しましょう、ということです。このガイドラインは、食料・物資、衛生、防犯対策など全 19 項目からなり、そのうちペットは 18 項目目にあたります。それぞれの項目ごとにチェックシートが用意されていて、ペットの項目では、「ペット同伴避難のルールを確認する」、「ペット滞在ルールの確立を検討する」、「ペット滞在ルールの周知、掲示を実施する」、「ペット滞在場所の位置を検討する」の 4 つのチェック項目があり、それらをどの段階でやるか、何が必要か、ということも記されています。ただし、避難所運営のガイドラインは、恐らく自治体の防災部局の方に向けて示しているものなので、環境省が作っているペットのガイドラインの方が、より詳しい内容のものとなっています。

次に、動物愛護管理法の方の体系について、法律の性格と災害に関する規定についてお話しします。まず動物愛護管理法を簡単にご説明します。大きくは動物の愛護と動物の管理を目的としています。動物の愛護は、色々な定めがありますが、結局は「国民の間に動物を愛護する気風を招来」することを目指しています。一方、動物の管理は、「動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害並びに生活環境の保全上の支障を防止」するためのもので、愛護と管理の両方をもって、人と動物の共生する社会の実現を図るという目的を

掲げている法律です。

よく、「動物愛護管理法は、動物の命を守っている法律ですね」と言われることもあるのですが、実は、動物愛護管理法が直接的に守っているのは、この「動物を愛護する気風の招来」です。それは何かというと、公序良俗や風俗ととらえていただいてもよいかもしれませんが、「動物を虐げず、動物を大事にする社会の気風、雰囲気といったものを守りましょう」という意味なのです。そのために虐待も禁止するし、不適切な動物取扱業者も規制するという組み立てになっていて、直接的には、動物を守っているというよりは、社会の公益を守っている法律なのです。従って、動物愛護管理法が守ろうとしているのは、動物そのものというよりは、むしろ人間や人間社会の利益であって、その結果として、動物の保護も図られるという構図です。

この動物愛護管理法には、先ほども出てきた基本指針が定められています。法律に基づき、この動物愛護管理法をどのように運用していくのかという大きな方針です。この中に、災害時の対策についても記載されています。具体的には、動物愛護管理推進計画に加えて、防災対策基本法の方の地域防災計画においても動物の取り扱いに関する位置づけを明確化することをはじめ、飼い主責任を基本とした同行避難や避難所における動物の飼養管理、放浪動物の救護などが行える体制の整備、この体制整備に向けた関係省庁による調整、および逸走防止や所有明示といった所有者の責任が徹底されるような措置の推進、それから災害時の民間団体と協力する仕組みや地方公共団体間で広域的に対応する体制の整備などです。このような基本指針の内容を踏まえて、都道府県が、都道府県動物愛護管理推進計画を作っていくという流れです。この災害時の対策の部分が、前回の平成 24 年の法改正で追記されたものです。

災害時の対策という点では、やはり、日頃から一般の飼い主さんにどのように飼ってもらえるかということが大切になってきます。法律の中の第 7 条に飼い主の責務、つまり飼い主責任に関する規定があります。動物の健康と安全の保持や生活環境保全上の支障の防止、他人への迷惑防止、感染症予防、逸走防止、終生飼養、繁殖制限、所有明示といった諸々のことが書かれています。これ以外の細かいことは、「家庭動物の飼養及び保管に関する基準」というガイドラインで定められるようになっており、これも平成 25 年の改訂の時には、緊急時対策として、万が一の災害の発生に備え、飼い主はペットを連れてどう行動するのが望ましいのかを予め考えておくことや、災害が発生してしまった時のペットの保護や事故防止、同行避難、避難所でペットが飼えない場合などを想定した避難先の確保なども考えておくように、という内容が盛り込まれました。これらは責務規定であり、守らなくても罰則はありませんが、ペットを飼う際にどのような点に注意してほしいのかということが事細かに書かれています。役所が書いた文書なので、わかりにくい面もあるかもしれませんが、ぜひ、ペットを飼っている方にはご一読をお願いしたいと思います。

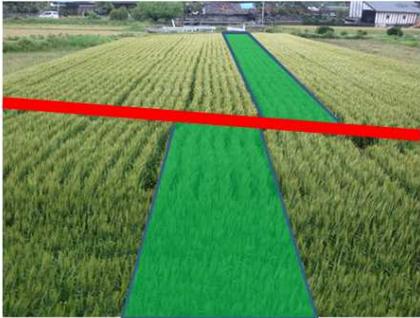
次に、熊本地震に対する環境省の対応について、簡単に紹介したいと思います。熊本地震は、平成 28 年 4 月に発生しました。震度 7 が 2 回も続いた、非常に大きな地震でした。平成 28 年 12 月時点のデータでは、亡くなられた方が 161 名、重軽傷者は 2000 名以上、全壊した家屋が 8369 棟、半壊が 32000 棟余りと、非常に大きな被害が出ました。一時期、有名になった麦畑の写真があります。麦畑にある畝が、本来は一直線であるものが分断し、ズレている写真です。麦畑の下に断層があり、一瞬にしてズレてしまうほどの非常に大き

な衝撃があったことがわかる一枚です。それほどの衝撃により、たくさんの住宅も倒壊してしまいました。

## 平成28年熊本地震の発生

**熊本地震の発生(H28/4/14余震、4/16本震)** (H28.12.13時点)  
**(震度7が2回、震度6が5回、震度1以上が4,191回)**

- ◆ 人的被害 死者161名(熊本県内161名)、重傷者1,087名(同1,068名)、軽傷者1,605名(同1,522名)
- ◆ 住宅被害 全壊8,369棟(熊本県内8,360棟)、半壊32,478棟(同32,261棟)、一部損壊146,382棟(同138,224棟)



熊本地震については、環境省もプッシュ型支援と銘打って、最初から積極的に関わっていきました。東日本大震災の時は福島で原発事故があり、放射線の事故ということで、一般の人が入れない場合に職員を派遣した例はありましたが、それ以外の大規模災害で、環境省が職員を派遣したのは、熊本地震が初めてとなります。この時は、動物愛護管理職員を現地に派遣しました。「プッシュ型支援」というだけあり、非常に押しの強い人を派遣したところ、地元の方々からは、安心感があって良かったと評価してもらえました。それから、熊本県下の避難所の行政獣医師は、環境省の呼びかけで九州の各県から集まってもらいました。九州の各県と山口県は協定を結んでいて、災害時に相互の自治体間で支援する体制があるのです。そこで、環境省の方からも協力要請をし、各県の行政獣医師の方々に、熊本県下の避難所でペットの同行避難の状況や公衆衛生の状況などをチェックしてもらいました。それを環境省でとりまとめ、熊本県にも報告しました。

それから、熊本市の動物愛護センターでの収容動物の広域譲渡の手配もしました。これは地震発生以前から収容していた動物で、地震で迷子になった犬猫がたくさん入ってくると収容しきれないことから、以前からいた動物については、西日本各県に協力要請し、引き取ってもらったのです。ペットショップの業界団体である全国ペット協会に協力をお願いすると、普段から生体の移動に慣れている団体なので、二日間ほどでシフトを組んで、円滑に移動させてくれました。このほかケージなどの支援物資の手配や、東京の様々な動物愛護団体や業界団体と、支援要請のための情報共有会議も開きました。

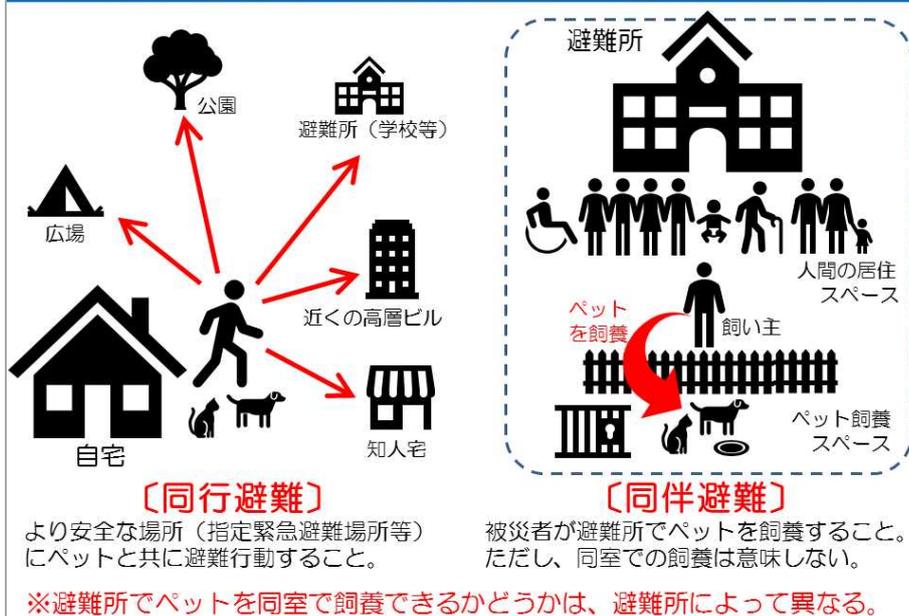
また、益城町の総合運動公園に、仮設のペット収容施設を整備するという話が出たので、支援をしたほか、熊本市では緊急一時預かり体制を整備する際に支援をしました。避難所には、体調が悪くて入院しないといけないのに、ペットの面倒を頼める人がいないからと言って、入院できない方がいるのです。そのような方でも安心して入院できるように、預かる体制が必要だと熊本市にお願いして、一時預かりの体制を作ってもらおうなどしました。

このほか、熊本県ペット救護本部の立ち上げや、日本獣医師会や九州動物福祉協会が中心になって、大分県九重町に熊本地震ペット救援センターが作られたときも、立ち上げに協力しました。

熊本地震では、環境省は以上のような対応をしてきました。これらを振り返り、環境省や県、市などの対応について、レビューを作成しましたので、簡単に紹介します。関係者が集まって、熊本地震の対応記録集を作成しており、その作成の過程でレビューもしていただいたものです。記録集の作成メンバーは、熊本県庁の職員の方、熊本市役所の職員の方のほか、益城町にもよく来てもらった九州保健福祉大学の加藤謙介准教授、熊本県獣医師会の滝川昇専務理事にもご参加いただき、さらに今日のシンポジウムにも登壇している東京都獣医師会の平井潤子事務局長、日本獣医師会の村中志朗副会長にもご協力いただきました。

レビューで挙げた課題を、いくつか紹介します。一つ目は、大規模災害時に、行政機関がペット救護対策を実施することの意義の再整理です。人間の救護が目的であるなかで、何のためにペットの救護対策をするのか、被災ペットの定義の明確化も含めて整理する必要があるのではないかと考えました。二つ目が、同行避難・同伴避難という言葉の整理です。熊本地震では同行避難、同伴避難という言葉の解釈と、それに伴う避難所でのペットの取り扱いに混乱が見られました。三つ目が、現地動物救護本部の立ち上げの事前決定です。今回は、現地動物救護本部を立ち上げるのに、非常に時間がかかってしまいました。やはり事前に立ち上げる仕組みを作っておいたほうがよいでしょう。四つ目が、平常時からの広域支援の体制作りです。災害の当事者である自治体が動けない時に、近隣または遠隔地の自治体が協力する仕組みが、ペットの分野でもあったほうがよいのではないかと思います。五つ目が、早急な一時預かり体制の整備です。飼い主の緊急入院などに備え、やはりペットをすぐに預かれる仕組みが必要でしょう。六つ目は、ボランティアの行動規範の作成です。色々な団体が現地入りし、それぞれが自分たちの思いに基づく活動をしてしまうことで、現場では混乱が見られたとも聞いています。活動ガイドライン的なものを作り、交通整理をする必要があるのではないのでしょうか。七つ目が、SNSなども活用した正確な情報の早期提供です。正確な情報を出していかないと、一部の情報がどんどん広がってしまうという問題があります。そして八つ目が、同行避難に備えた日頃からの適正飼養の徹底です。つまり、飼い主さんの日頃からの準備ということですが、これが何よりも重要であると考えています。

## 「同行避難」と「同伴避難」の違いは何か？



このようなことも踏まえて、旧ガイドラインを見直し、新たに「人とペットの災害対策」ガイドラインを作ってきました。検討委員会には、先ほどお話した熊本地震の対応記録集の作成委員会からも平井先生や村中先生など4名に参加してもらったほか、新たに人間の方の防災がご専門の、跡見学園女子大学観光コミュニティ学部の鍵屋一教授、危機管理教育研究所の国崎信江代表、それから動物の専門家として、全国動物管理関係事業所協議会の金谷和明会長、ペット災害対策推進協会の沼田一三副理事長、それから東日本大震災を経験された仙台市片平市民センター・児童館館長の亀田由香利さん、今日もご登壇いただく徳島県の山根泰典課長に、メンバーに入ってもらいました。このような色々な立場の方からのご意見をうかがう場を設けたほかにも、人間の方の防災や衛生の観点も入れる目的で、内閣府の防災担当と、厚生労働省の結核感染症課にもオブザーバーとして協力してもらいました。委員会は3回開催し、その後、自治体の意見を聞きました。意見の募集期間は2週間ほどでしたが、色々な意見を聞くことができました。

ここからは、ガイドライン見直しの主なポイントについて説明していきます。一点目は、災害時の対応は飼い主による「自助」が基本ということです。ペットの分野に限らず、どのような災害時の対応でも、基本的には自助であり、その上で、公助である行政の支援があるということです。特にペットの場合は、どうしても災害直後は人間の救護が基本になるため、初期はペットに対する公的支援は期待できない場合が多いでしょう。ペットの健康と安全を守る責務を負っているのは、飼い主なのです。加えて、避難所では、他の避難者に迷惑をかけないように、適正に飼養管理する責任もあります。そう考えると、普段からペット用品の備蓄や避難ルートの確認、同行避難に必要なしつけや健康管理、さらには、地域のコミュニティのなかで、うまく受け入れられるような適切な飼養管理も行ってほしいところです。このような取り組みが、自分自身と地域の防災力の向上にもつながるのではないかと考えています。

ポイントの二点目は、「同行避難」の考え方の再整理です。同行避難とは、ペットと共に移動を伴う避難行動を行うことを指している言葉で、避難所において人とペットが同居す

ることを意味しているわけではありません。ここに混乱があり、同行避難をすれば、必ず一緒のところに住めると思い込んでいる飼い主さんが少なくありません。それは、避難所ごとに事情は異なりますが、恐らく、できないケースの方が多いでしょう。言葉から生じる誤解を解く必要があるのでは、という点は議論にも上りました。もう一つの誤解は、逆に同行避難を義務のように考えてしまうこと。本当に危機が迫っているのに、飼い主が避難を戸惑って、逃げ遅れてしまうということがないようにしなくてはなりません。同行避難とは自分自身の身の安全の確保が前提であり、自分が生き残らないことにはペットも救えないという点を、再度、強調すべきではないかとの議論もありました。また、東京特別区など都心部では、堅牢なつくりのマンションなどに住んでいるのであれば、同行避難で外に行くのではなく、在宅避難を推奨している場合もあります。首都直下地震などへの備えでは、一律に外に飛び出すのではなく、自分の家にこもることも選択肢の一つとなる場合もあることも、ガイドラインの中に示しています。

同行避難と同伴避難の違いも説明が必要です。内閣府の避難所運営ガイドラインでは、同伴避難という言葉が使われています。同行避難とは、自宅から避難所や公園、広場などの安全な場所へ、ペットと一緒に逃げることです。近くの高層ビルや知人のお宅、または自宅内でも、より安全な2階に逃げるという方法もあります。一方で同伴避難とは、避難所の中でペットを飼うことを指す言葉として使われています。ただし、必ずしも同室で飼えるわけではなく、ペット飼養スペースなどで飼養するケースも多いでしょう。

同行避難後の選択肢も例示しました。熊本地震は、夜間の発生だったこともあり、多くの方が同行避難を経験されました。しかし、とりあえず同行避難したものの、その先にどうすればいいか迷うことになりました。なぜかという情報がないからです。そこで、同行避難後にどのような選択肢があるか、例示した方がよいという意見が出て、今回のガイドラインに盛り込んでいます。一つは避難所での飼養です。二つ目が自宅での飼養で、これは熊本地震でも多く見られました。飼い主は避難所に、ペットは自宅にいて、面倒を見に帰るのです。番犬の場合は、盗難対策も兼ねていたようです。三つ目が車の中での飼養です。熊本地震では車中泊をされる方も多くいました。ペットが理由というよりは、プライバシーの観点から車中泊を選んだ方も多かったようですが、選択肢としてある以上は、注意事項を示した方がいいということで、ガイドラインにも記載しました。人間はエコノミークラス症候群、ペットは熱中症への注意が必要です。人間にとっての適温は、ペットにとっては3℃~4℃高く、ペットは汗もかかないので、余計に熱中症になりやすいのです。四つ目の選択肢が、施設などに預けることです。親戚や友人宅、自治体施設、動物病院、民間団体など、恐らく預け先は色々あるでしょう。避難直後は無理ですが、時間が経てばこのような支援も始まるということが情報として伝われば、避難所でペットを抱えて困っている方にとっても、先の見通しが立つのではないかと思います。

四つの選択肢うち、やはりの一つ目の避難所での受け入れが、核になってくるでしょう。これについては、指定避難所の設置者や管理者が、ペットを連れた飼い主が避難してくることを想定して、対策を取っておく必要があります。ガイドラインのなかでは、段階に応じた対策を記載しました。発災直後の避難所の立ち上げと運営、ペットの受け入れ対策としては、初動の混乱期を円滑に進めるために、防災の分野ではスターターキットと呼ぶ、誰でも利用できる簡潔な指示書があります。このようなものを整備しておくことが有効で

す。次は、ペット飼養場所と人間の生活空間を分ける方法、あるいはペットを飼っている人と飼っていない人の生活空間を分ける方法です。色々な方法があるので、避難者数と避難所の状態によって、このような住み分けを検討する必要があることも、ガイドラインのなかに記載しました。

同行避難後の選択肢（飼養環境の確保）の例示	
<p>◆ <b>避難所で飼養</b> 避難所の定めたルールに従い、飼い主が責任もってペットを飼養（同伴避難）。飼い主同士の協力が必要。</p> <p>◆ <b>自宅で飼養</b> 在宅避難する場合、飼い主は避難所に避難し、ペットは自宅で飼養することもありえる。（二次災害のおそれのあるときは避ける）</p> <p>◆ <b>車の中で飼養</b> 飼い主も車中泊する場合は、エコノミークラス症候群に注意。ペットの熱中症対策にも注意。</p> <p>◆ <b>施設等に預ける</b> 親戚・友人、自治体施設、動物病院、民間団体等に一時預ける。民間団体等とは、条件等の覚書きを締結。</p>	<p><b>避難所でのペットの受入れ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>指定避難所の設置者や管理者は、ペットを連れだした飼い主が避難してくることを想定して対策を行っておく。</li> <li>発災直後の避難所の運営とペットの受入れ対策について、誰でも利用できる簡潔な指示書（スターキット等）を整備しておく。</li> <li>ペット飼養場所と人の生活空間を分ける方法、ペット飼養者と非飼養者の生活空間を分ける方法がある。</li> <li>避難所での、ペットと人の「住み分け」は、避難者数や避難所の状況に応じて検討する。</li> </ul>

ガイドライン見直しのポイントの三点目は、自治体などが行う災害時のペット対策の意義です。つまり、動物愛護部局であっても行政機関であるからには、基本的に救うべき相手は人間である飼い主ということになります。あくまでも飼い主を救う手段として、ペットを適切に飼養できるように支援するためのガイドラインなのです。放浪動物の保護も、はぐれてしまった飼い主の心のケアに加え、野犬が増えるのを防止するといった、被災地の環境悪化防止と公衆衛生の確保の観点から行うものです。このように自治体の役割とは、飼い主の早期自立を支援することと、同時にペットを飼っていない被災者も含めた全ての被災者の生活環境の保全を図ることにあります。災害時のペット対策も、基本的には、人間の救護の観点から行っていることを、ガイドラインでは明確にしようとしています。これは、決してペットを遠ざけるというわけではなく、人間のためという位置づけで、防災政策の体系全体の中にしっかりと盛り込んでいこうという意図に基づくものです。どうしても動物愛護団体の方々は、災害が起きると「かわいそうなワンちゃんを救いたい」という一心で被災地に来られます。しかし、行政としては、第一に人間である飼い主、およびペットを飼っていない方も含めた全体の利益のために取り組んでいるというストーリーの下で、このペット対策をさらに発展させていきたいと考えています。

そこでポイントの四点目として、そのような観点から、救護活動の対象となるペットの範囲も、予め明確にしておく必要があります。何でもかんでも救うのではなく、飼い主からはぐれたペットや同行避難しているペットなど、早い段階で飼い主がいるペットに限定し、対象地域や対象期間も決めて、公表しておくことが大切です。

ポイントの五点目が、現地動物救護本部の事前立ち上げです。とにかく、事前に決めておくという一点に尽きます。平常時には行えていた自治体による動物の保護などが、大規

模災害時には、行えなくなることもあり得るからです。自治体と地方獣医師会などが中心となり、そこに動物愛護推進員が入るなど色々な仕組みが考えられますが、何よりも予め立ち上げについて決めておくことが、円滑なスタートに繋がります。地方獣医師会が主導することで、発災直後の初動時に、ペットに対する活動が困難になりがちな自治体が主導するよりも円滑な支援が可能になる場合もあります。また、可能であれば、この現地動物救護本部のなかに、民間の支援団体の活動を調整し、コーディネートする機能があるとよいでしょう。先ほども触れたように、色々な民間の団体が被災地に入ってきて活動するので、その活動が有機的につながれば、非常に大きな効果が期待できるからです。将来的には、コーディネートの役割を担ってほしいという意図で、そのための体制整備の検討が必要であると、今回のガイドラインにも盛り込んでいます。

ポイントの六点目が、今回のガイドラインの一つの大きな特徴でもある、広域支援体制の整備と受援の準備です。どんなに災害の備えを十分にしていた自治体でも、県庁所在地での直下型の地震などにより、自治体や地方獣医師会が被災し、十分な動物救護の活動ができない場合が考えられます。熊本地震でも、熊本県や熊本市の職員の多くが被災者で、避難所から通い、益城町役場の方も恐らく半数近くの方が、自宅が壊れたなかで役場の仕事をしているという状況がありました。やはり災害時の対応には、周りからの応援が不可欠です。人間の防災の分野では、広域支援が広まりつつありますが、ペットの分野でもシステムチックに広域支援ができる仕組みを、今後は考えていく必要があるという議論を踏まえ、ガイドラインの内容にも反映させました。近隣の自治体や地方獣医師会との間で、災害時のペットの救護や広域的な連携のあり方を予め検討し、災害時に広域の支援体制が取れるよう、定期的に訓練するなどの準備も推奨しています。また、どの自治体においても、支援する側はイメージしやすいのですが、自分たちが被災した時に、援助を受け入れる「受援」については、意識的に考えておく必要があります。各自治体や地方獣医師会などは、受援のあり方を具体的に検討し、支援の受入れの条件や環境を整備しておくことが必要です。

この受援については、今年度、四国ブロックの徳島県、九州ブロックの熊本県、中部ブロックの三重県の3ブロックで、広域支援・受援体制整備に係るモデル図上訓練を実施してもらいました。熊本県には、熊本地震の振り返りをやってもらいました。四国は、南海トラフ地震の際の津波を想定し、四国各県が応援にくるという設定で図上訓練を行いました。中部ブロックの三重県も南海トラフ地震を想定しました。ここでは発災3日後と発災1週間～10日後を想定し、中部、北陸の自治体および獣医師会の方にも参加してもらい、様々なシミュレーションを実施してもらいました。

3ブロックで図上訓練を実施し、そこで課題として出てきた指摘をまとめました。七点あります。

一点目は、発災時には行政頼みではなく、飼い主自らが災害時対応を行う必要があることを啓発し、飼い主の意識を高める必要があること。二点目が、支援物資の仕分けや運搬方法など、事前に細かなことまで決めておくことが必要であること。三点目が、県庁などの統率を行う主体が被災した場合の対処方法について、事前に協議しておく必要があること。四点目が、「動物救援本部」を早急に立ち上げることが出来る仕組みを構築する必要があること。五点目が、「動物救護本部」が立ち上がるまでの間、支援物資の情報発信などの

事務代行を担うことについて、関係機関と協議しておく必要があること。六点目が、市町村における支援・受援体制の構築と避難所運営マニュアルの整備が必要であること。七点目が、ボランティア、関係団体などとの連携体制の構築と役割分担をしておく必要があること。

いずれも、既にお話しした内容と重複しています。発災時は行政頼みでなくて、飼い主自らが災害時対応を行う必要があると啓発しなければいけませんし、事前に細かなことまで決めておく必要もあります。支援物資はたくさん送られてくるのですが、その仕分けや輸送に関する取り決めがない場合もあります。それらをどこに集約するのかなども決めておかないことには、いざ起こってからでは大変なことになります。県庁の建物が使えなくなった時に、代替機能をどこに置くのかも予め決め、現地動物救護本部は、早急に立ち上げることができる仕組みを構築し、立ち上がるまでの間も、代わりになって情報発信したり、支援物資を受け入れたりする組織が必要であるということです。動物愛護管理行政は、平常時は都道府県、政令市、中核市に担ってもらっていますが、それ以外の一般の市町村の方々も、災害時には活動の主体になるので、避難所の運営やその他のことについても、一般の市町村の方々まで伝わっていかないとはいけません。市町村での支援と受援体制の構築、それから避難所運営のマニュアルの整備も必要であり、マニュアルの中に、ペットをどう扱っていくかもしっかり書いておく必要があります。ボランティア、関係団体の連携体制の構築と役割分担も、予め決めておく必要があります。図上訓練でも、やはりこれらのことが指摘されたので、ガイドラインの中に盛り込まれています。

そして、今回のガイドラインの改訂における一番の象徴的なことは、名称の変更です。「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を、今回、「人とペットの災害対策ガイドライン」に変えました。本日のシンポジウムの名称も「人とペットの災害対策シンポジウム」としましたが、この「災害時における」を削除した意図は、災害時だけ何とかすればいいのではなく、平常時にどれだけ備えておくかということが大事だという点を強調するためです。さらに「ペットの救護対策」は、「人とペットの災害対策」という言葉に変えました。旧名称では、災害時にペットの保護だけを目的とするガイドラインというイメージを持たれてしまうかもしれません。災害時に救うべき対象は人間であり、本ガイドラインは、人間を救う手段として、災害時の被災者が、ペットを適切に飼養管理できるようにしていくことを支援する内容になっています。それが、ペットを飼っていない人も含む被災者の生活環境の保全にもつながるのです。そのような観点から、人とペットが共に災害を乗り越えていくためのガイドラインというイメージを持たせるような名称、および内容にしました。

## ガイドライン見直しの主なポイント

### ガイドラインの名称の変更

(旧)「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」



(新)「人とペットの災害対策ガイドライン」

#### 「災害時における」を削除

→ペットに限らず、災害時の対策は平常時の準備の延長線上にある。災害が起きてどうするかではなく、平常時の備え（適正飼養等）が最も重要。

#### 「ペットの救護対策」を「人とペットの災害対策」に変更

→災害時にペットの保護だけを目的とするガイドラインとの誤解を与える。災害時にまず救うべき対象は人間であり、本ガイドラインの内容は、その手段として、災害時にも被災者がペットを適切に飼養管理できるように支援するとともに、非飼養者を含む被災者の生活環境の保全を図るもの。

今後の取り組み予定としては、今年度は「人とペットの災害対策ガイドライン」の周知・普及啓発に努め、来年度以降は、広域支援体制または受援体制作りの整備に向けたブロック単位でのモデル事業を実施し、さらなる課題の抽出に取り組んでいきます。将来的には、広域支援に関するガイドラインの策定も視野に入れていきます。内閣府では既に、人の防災の分野で作っていますが、その内容も盛り込んでいく必要があるかもしれません。その他、「動物愛護管理基本指針」や「環境省防災業務計画」の改訂にも取り組み、各自治体に対しては、特に市町村の様々な防災計画や避難所の運営の各種マニュアルなどへの反映を依頼し、同時に、その普及啓発もやっていく必要があるだろうと考えております。

最後に、多様な動物観の違いを持つ被災者が共に災害を乗り越えるためにどうすればいいか、という観点でお話しをしたいと思います。内閣府の避難所運営ガイドラインにも、「ペットを飼っている人もそうでない人も、動物好きな人もそうでない人も、共生できる環境に配慮しましょう」という文言があります。結局、災害時の動物をめぐる色々な軋轢というのは、やはり、平常時の色々な軋轢の延長線上にあるのではないかと考えています。そうすると、法律が目指している人と動物が共生する社会とは、まず、動物に対して多様な価値観や異なる考え方を持っている人と人が共生できなければ、実現は難しいのではないのでしょうか。動物愛護管理法では、その基本指針の中で、国民が動物に対して抱く意識及び感情は千差万別であっていいと書いてあります。ただし、「万人に共通して適用されるべき社会的規範としての動物の愛護及び管理の考え方は、国民全体の総意に基づき形成されるべき普遍性及び客観性の高いもの」でなければならず、「我が国の風土や社会の実情を踏まえた動物の愛護及び管理の考え方を、国民的な合意の下に形成していくことが必要」であるともしています。つまり、法律ができてから四十数年も経つにも関わらず、実は、動物の取り扱いについては、社会的規範となるような考え方が、まだはっきりしていないということを法律の基本指針が謳っているという、少々ユニークな法律でもあるのです。これは、やはり皆さんで、社会的規範となるような考え方を作っていく努力が必要だと思います。そのためには一人一人、動物に対する色々な思いを持つ方がいるでしょうが、個

人としての思いと社会規範とすべきような考え方とは区別して、仕分けして考えていくことが必要であると思います。災害時にはとりわけ、この社会的規範となる考え方に基づく取り組みが優先されるでしょう。優先されるのは、ペットの分野であることを除けば、人命救助など人間のための取り組みであることは明確になると思います。災害時も平常時も、行政機関が担うのは、基本的には人間や人間社会のための取り組みであり、動物愛護管理法も、動物のためではなく、「動物を愛護する気風の招来」が目的となっています。動物による人の生命、身体、財産の被害の防止、あるいは生活環境被害の防止という、人間社会や人間の命などを守るための法律なのです。そう考えると、やはり原点はここにあるのではないかと思います。一人一人が動物に対して持つ思いは多様です。そのことを理解しつつも、考え方が違う方に対して寛容な態度をもって接することが、結局は、この「社会的規範を作る」という部分につながり、ひいては、人と動物が共生する社会をも作るのではないかと考えます。その上で、災害時の色々なトラブルの解消を最小化することにもつながっていくように思っています。

以上で私からの報告を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。