

7. 動物救護活動から見えた課題

本項は、平成 28 年に計 3 回にわたって行われた「熊本地震における被災動物対応記録集編集委員会」において、熊本地震における各主体の被災ペット救護活動の記録を収集、整理し、動物救護活動のあり方の検討を行った際に編集委員から課題として挙げられた意見をまとめたものです。そのため、本項の記述内容は平成 29 年 3 月末時点のものであり、その後、本記録集を基礎資料として平成 30 年 2 月に改訂が行われた「人とペットの災害対策ガイドライン」における記述とは、細かな表現や言い回し等が異なる部分があります。

7. 動物救護活動から見た課題

(1) 言葉の定義、表現について

① 「同行避難」

【同行避難】とは

災害発生時に、飼い主が飼養しているペットを同行し、避難することです。避難場所（避難所等）に避難した後のことまで言及するものではありません。

環境省のガイドラインでは「同行避難」を上記のように定義していますが、熊本地震では多くの一般の方が「同行避難」を避難先でもペットと常に一緒にいることとして誤った理解をしている場合が見受けられました。また、内閣府では「同伴避難」という表現を使用しており、このことが「同行避難」と「同伴避難」の定義を混乱させている要員のひとつと考えられます。熊本地震では、多くのペット飼養者が「同行避難」をしましたが、避難所でのペット受入れ方針の違いにより混乱が生じました。同行避難後の避難所での飼養体系については、人間とペットが同居できるのか、あるいは、人間とペットは住み分けを行うのかをわかりやすく誤解のない表現を使用して示していくことが求められています。

② 「被災ペット」

環境省では、東日本大震災時から「被災ペット」という表現を使用していますが、その定義については明確なものはありません。熊本地震では、地震によって逃げ出したペットの救護活動を行う際に被災ペットの定義が定まっていないことで対応に混乱が生じたことが分かっています。熊本地震では、発災後に行政が保護収容した犬猫全てを被災ペットとしたために野良犬、野良猫の区別がないまま救護活動が行われました。今後、環境省による定義づけが必要であり、明らかな野良犬や野良猫の救護については災害対応のくくりとは切り離して対応していくことが求められています。

また、「被災ペット」という表現そのものが、災害により負傷したペットのイメージも強く現状に即していないと考えられます。実際には被災した人間に飼養されているペット全般を指す言葉であるため、「被災ペット」の表現そのものの見直しも検討していく必要があります。

(2) 現地動物救護本部の立ち上げについて

熊本地震では現地動物救護本部の立ち上げに時間がかかったため、初動対応にも影響がありました。今後、災害時には人の災害対策本部の立ち上げに連動した現地動物救護本部の立ち上げや獣医師会との連携、他の団体との連携等についても災害の規模に応じて柔軟に対応出来るような仕組み作りが求められています。

(3) 初動対応について

① 初期の外部対応について

熊本地震では発災直後から国や関係機関による支援体制が敷かれ、比較的早い段階から被災地には多くの支援が寄せられました。一方で、自治体の機能自体も大きな被害を負っている中で初期の外部対応は被災自治体や被災地の機関にとっては負担となり、自治体のすべき初動対応に影響が出ていたことが報告されています。

② 災害時に被災地の行政を支援する専門チームの必要性について

熊本地震では被災地の自治体も大きな被害を受け、通常どおりの機能が働かない中で各自治体は災害対応に追われました。自治体では、対応できる人材の不足があったほか、外部からの新規雇用の余裕もなかったため救護活動等に支障があったことが報告されています。熊本地震を受けて自治体からは、あらかじめ対応できる人材のリストアップや災害時に本部の機能を運営することのできる人材の派遣などの現地の負担を減らす支援が必要だと言われています。

また、災害時には平時以上に外部ボランティアに対応することが職員に求められ、その結果、ボランティア対応に職員が取られてしまい、本来の事務的な業務に対応する職員がいない状況などが発生してしまいます。今後は、どこで災害が起きても支援できる専門のチーム等を整備し、災害時に現地が稼働できるまでの間、専門的なチームが初動対応を行うなどの被災地の行政を支える仕組み作りが求められています。

(4) 支援体制について

熊本地震のように県庁や市役所、獣医師会本部などの中核が直撃を受けた場合、その後の災害対応に苦慮することが考えられます。熊本県では、九州各県と山口県の間で既に協定を結んでいましたが、全国的に見ると広域での災害対応ネットワークが整備されている自治体は多くありません。今後の災害に備えて、近隣県との有機的な連携や広域の支援体制、日常的なネットワークの構築や連携主体間での訓練の実施などが必要だと考えられています。

(5) 災害時の愛護団体、ボランティアの活動について

① 災害時の行動規範の必要性

熊本地震では、発災直後から多くの愛護団体やボランティア団体が現地の被災状況や対応等について行政へ問合せを行った結果、職員がその対応に割かれ、結果的に現場の足かせとなり、思うように支援活動が進まなかったことが報告されています。

熊本地震のように行政の機能も大きな被害を受ける災害では、災害時の混乱の中で、行政だけでなく愛護団体やボランティアなどの支援者がどのように行動すべきなのかを規範として整備していくことが求められています。

② 支援の方法、タイミング

熊本地震では、発災直後の避難所において、ペットの一時預かりを謳った団体の活動がいくつか確認されています。しかしその中には、預かり費用を求めた上で預かり後はペットを県外の施設へ連れて行ってしまい、飼い主が返還を求めてもなかなか応じてくれなかったり、返還に係る費用を請求する団体もあったことが報告されています。それらの活動に違法性が認められるかどうかは定かではありませんが、発災直後の混乱の中ではペット飼養者自身も冷静な判断ができないことが考えられます。預かりや引き取りなどの支援のタイミングが早すぎると被災者はパニックできちんと契約内容を理解しないまま説得に応じてしまう場合もあることから、支援を行う団体には、被災地支援と通常の活動とを区別し、被災者に寄り添った活動をすることが求められています。

(6) 避難所、仮設住宅における避難生活について

① 車中泊について

熊本地震では、最大時に熊本県で 183,882 人、大分県で 12,386 人が避難しました。熊本地震の避難の特徴の一つに車での避難が多かったことが挙げられます。これは自宅から避難先が遠いことや日常的に車を生活に利用している車社会であることが考えられますが、熊本地震の際は車で避難した被災者により多くの避難先の駐車場が一時、避難者で溢れかえるような状態であったことが分かっています。また、本震発生以降も家屋の倒壊や長引く余震により長期にわたって避難先での生活を余儀なくされた被災者が数多くいました。他方、熊本地震における避難生活では、一部の被災者が車中泊を選んでいたことがその後の行政によるアンケート調査により分かっています。

車中泊については、新潟中越地震（2004 年）の際に車中泊に起因するエコノミークラス症候群が多発し、複数の方が亡くなったことで注目を浴びるようになりました。また、亡くなられた方の中にペット同行避難後に避難所内にペットを受け入れてもらえなかったため車中泊を選択していた事例があったため、一部ではペット同行避難により車中泊を余儀なくされエコノミークラス症候群につながったという解釈が広まりました。しかし、前述のアンケート結果によると熊本地震で車中泊を選択していた方の多くがペットとは関係なくプライバシー確保の観点から自主的に車中泊をしていたことが明らかになっています。また、災害後エコノミークラス症候群等循環器疾患発生分析（榛沢 2011）によると、エコノミークラス症候群は車中泊のみならず避難所でも発生しており、特に大規模避難所で多く認められたことが分かっています。同研究では、エコノミークラス症候群の発生には避難先での生活環境などが影響しているため単に避難所や仮設住宅などを提供しても予防できないとされており、予防には運動のほか心のケアなどを行い被災者ができるだけ早く日常生活を取り戻す支援が必要だといわれています。

これまで車中泊が、エコノミークラス症候群の発生の原因と考えられて来ましたが、エコノミークラス症候群について正しく理解し予防を行えば、車中泊は避難先でのプライバシーを確保には有効な手段の一つであると考えられます。車中泊を含めた避難生活とエコノミークラス症候群の関係性について広く啓蒙啓発を行うと共に災害時の避難生活の方法について議論していくことが必要です。

② 同行避難後のペットの飼養について

熊本地震では、多くの避難所でペット同行避難が確認された一方で、避難所や仮設住宅でのペットの飼養については鳴き声や糞尿の問題など多くのペット飼養者が課題を抱えていたことが分かっています。これらの課題の多くは、平時のペットの飼養方法、しつけ等に起因するものが多く、ペット飼養者は平時からのしつけや非常時に備えた飼養方法をとっていくことが求められています。また、受入れ側の自治体についても地域防災計画や被災動物救護条例などの整備が進んでいない場合が多く、避難所等でのペットの対応に関する事前の取り決めがされていなかったためにペットの受入れについて混乱が生じたり、対応が遅れる事例が見られました。そうした場合にも病気の発生や公衆衛生、鳴き声などの問題が発生する可能性があります。今後、避難所等でのペット飼養に関するルール作りやペット受入れ可能な避難所の設置、災害時の動物専用スペースの確保などの整備を進めていく必要があります。

他方、熊本地震では、同行避難後に安全を確認した上で自宅の敷地内にペットを戻して避難先から餌やりなどに通いながらの飼養を続けていた事例や、一時預かり施設などにペットを預けるなどの方法をとっていた事例が報告されています。災害時には必ずしも常にペットと一緒にいることだけを前提とせず、その場の状況に応じたペットの飼養方法に関する議論も進めていくことが必要だと考えられます。

(7) 飼い主への支援活動について

① 飼い主の自立支援について

熊本地震では、平時のペットのしつけや飼養方法が避難所や仮設住宅でのペットの問題行動へとつながり飼い主自身の負担になっています。平時から飼い主自身がペットのしつけや飼養方法を正しく行うのはもちろんのこと、災害時には動物福祉に配慮した飼い主責任をまっとうする被災者支援について考えて行くことが必要です。災害時に行われる人の自立支援と併せて飼い主の自立支援についても議論していくことが求められています。

② 家族会、自治会の整備について

熊本県では、仮設住宅での家族会や自治会について、被災者自身で暮らしをよりよくするために自主的に立ち上げてもらうことを想定していましたが、住民の多くは行政側が家族会等を作り、その中に自分たちは加入すればいいと考えており、住民と行政の考えが一致していませんでした。そのため、一部の仮設住宅設置地区では家族会が発足されず、仮設住宅でのペット飼養等に係る問題の把握、解決がなかなか進んでいない実状があります。

このような意識のズレが生じる背景には、どの時点までを被災者支援とするかの考え方の違いがあると考えられます。仮設住宅に入居している被災者は自宅から避難して仮設に入っており、仮設住宅での暮らしは避難生活のつもりでいますが、行政としては仮設を提供すればそこからは日常という考えがあることや、仮設を作るまでと作った後では自治体の担当者が変わり、引き継ぎがうまく行われない状況があるためです。

仮設住宅での生活は、災害によってコミュニティが破壊された状況で、一からコミュニティの再構築をする必要が生じるため、被災者自身の手でコミュニティの再構築を進めるのは困難な場合が多いと考えられます。被災者の生活再建を進めるためには、仮設住宅においても被災者自身の共助を後押しするようなサポートの必要性が課題として挙げられています。

③ 獣医師による支援体制

熊本地震では、(公社)福岡県獣医師会が全国に先駆けて作った「V-MAT」が大変活躍しました。熊本地震を踏まえ、九州地区獣医師会連合会でも「九州 V-MAT」の立ち上げが検討されています。獣医療の面でも広域での支援体制を構築することによって、現地の獣医師や獣医師会が被災して動けないような場合でも発災後すぐに人員を送り込めるような体制の整備が進められています。一方で、熊本地震では支援に必要な医薬品について、現場でのニーズと関係機関から提供されるものが合わなかったことが課題として挙げられています。熊本地震を踏まえ、動物用の医療品についてもストックしておける仕組み作りが求められています。

(8) 支援に係る費用について

① (一財) ペット災害対策推進協会による募金活動

熊本地震では現地動物救護本部の立ち上げに時間がかかったため、現地動物救護本部の立ち上げに連動する(一財)ペット災害対策推進協会の募金活動にも遅れが生じました。

(一財)ペット災害対策推進協会の規定では、現地動物救護本部が立ち上がらないと募金などの活動を始められないことになっています。災害時の動物救護支援に係る募金窓口を(一財)ペット災害対策推進協会が行う場合には、迅速に現地動物救護本部の立ち上げを行い、動物救護のための募金活動を急ぎ開始させることがその後の円滑な支援につながります。

② 費用弁済の課題

災害時には、被災した自治体が支援に係る費用を払い、その分を国に請求することになっており、費用を一度被災自治体で集約する仕組みになっています。しかし、熊本地震では支援を行った団体や組織がそれに関した費用についてどこに請求すればいいのかが整理されておらず、支援に係る費用の流れがわかりにくかったため混乱があったことが報告されています。背景の一つとして、動物救護に対して国からのお金が出せるのかという課題があります。被災県が国に対して支援に係る費用を請求できるかどうかは災害救助法の適用を受けるかどうかという大前提がありますが、災害救助法の適用を受けていても動物のための支援に係る費用は請求できない場合が多く、今後、その仕組みの中にペット関連の支援をどう組み込んでいけるかが課題になっています。

③ 獣医療支援での課題

熊本地震では、地域の獣医師や獣医師会が積極的にペット救護活動を行っていたことが分かっていますが、獣医師が支援を行う際の課題も挙げられています。災害時の獣医療支援は各地の獣医師会が自治体と協定を結ぶ形で体制作りが進められています。しかし、支援に係る費用面についてはきちんと決められていない場合が多いのが現状です。獣医師が行う救護活動は仕事と直結するため、その際の獣医療に必要な医薬品などは支援する獣医師の持ち出しになってしまうこともあります。災害に備えた支援体制を充実させていくためには、支援に係る費用弁済の仕組みについても整理していくことが必要です。

(9) ペット救護ガイドラインについて

東日本大震災を機に、平成 25 年に環境省が作成した「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」の発行以降初めての大規模震災となった熊本地震では、ガイドラインに沿った対応が行われた一方で、ガイドラインの内容がどの主体に向けたものなのかが分かりづらく、混乱が生じたことが報告されています。

環境省では、熊本地震を踏まえてこれまでのガイドラインの改訂作業を進め、平成 30 年 2 月に「人とペットの災害対策ガイドライン」を作成し公表しました。