

視点

ペットの災害対策と避難から考える 人とペットのための防災社会

「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」はなぜできたのか、過去の主な災害を通じて振り返り、ペット災害危機管理士®認定資格の誕生から特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会の活動までを紹介する。

一般社団法人全日本動物専門教育協会 専務理事 / 特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会 副理事長 / 株式会社S.A.E.マーケティンゲンワン 代表取締役 大野公嗣

はじめに

「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」(以下「ガイドライン」とする。)が策定されるまでの歴史は大変な道のりであったと推測される。当時、被災ペットの対応をされていた団体、獣医師、自治体職員の献身的な努力により、現在のペット×防災の啓発活動が盛んになってきたといっても過言ではない。

私たちペット災害危機管理士®にとって指針でもあるガイドラインはなぜできたのか、過去の主な災害を通じて振り返り、ペット災害危機管理士®認定資格の誕生から特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会の活動までを紹介することで、人とペットの防災に関心のある自治体、関係団体、飼い主が一人でも多く集まり、和を創り、人とペットが安心、安全、幸せに暮らせる社会創りに繋がればと願う。

過去の主な災害とペット避難の歴史

私たちにとって環境省が策定したガイドラインは、人材教育の上で、また活動する上での指針となっている。ガイドライン策定までの経緯を、過去の主な災害とペット避難の歴史からみていきたい(右表)。

東日本大震災を契機として—— 災害時におけるペットの救護対策ガイドライン 策定の目的と背景

過去の災害の教訓から、飼い主とペットが同行避難することが合理的であると考えられるようになっていたが、ガイドラインは、2011年3月に発生した東日本大震災から2年が経過した2013年6月に策定され、自治体へ配布された。

東日本大震災では、大規模な地震と津波による災害、それに伴う原子力災害等甚大な被害をもたらし、住民は緊急避難を余儀なくされ、自宅にとり残され飼い主とはぐれたペットが放浪状態となった。また、飼い主とペットが共に避難できた場合でも、避難所では動物が苦手な方や、アレルギーを持つ方を含む多くの避難者が共同生

過去の主な災害とペット災害対策の歴史

大島三原山噴火 1986年11月15日発生 ～ペットは置き去りに～	離島に際しペットの乗船拒否によりその多くが取り残された。組織だった動きができず、避難所でも苦情が殺到、飼育ボランティアに預けられた。
雲仙普賢岳噴火 1991年6月3日発生 ～行政・団体協力体制の始まり～	ペットは避難所へ受け入れられず、取り残されたペットへの給餌と給水は自治体職員が行った。組織化には至らないまでも、動物救護活動に協力体制が見られ始めた。
阪神・淡路大震災 1995年1月17日発生 ～動物救護本部の活動開始～	避難所でペットの扱いがトラブルになるケースあり。責任者判断でペット連れの避難者が避難所から退去させられた事例も。動物救護の組織的活動を行う兵庫県南部地震動物救援本部が行政指導のもと設立、行政による積極的な支援と民間団体との連携が始まった。
有珠山噴火 2000年3月31日発生 ～ペットの扱いがマスコミ等の題材に～	発生直後より「避難区域でペットが置き去りにされている」と一部マスコミが報道し、動物保護を求める要請が殺到、住民避難の様子のテレビ放映から「避難所に犬や猫の姿がない。置き去りにされたのではないか」という問い合わせが道庁に寄せられるなどペットの扱いへの関心が高まる。兵庫県南部地震動物救援本部を引き継いだ緊急災害時動物救援本部が初めて活動を開始した。
三宅島噴火 2000年6月26日地震観測、 9月1日全島避難決定 ～同行避難推奨～	島民は島外へ避難(帰島は4年半後)。東京都の地域防災計画の中に動物救護の記載があり、同行避難を推奨、乗船拒否はなかった。一部残留した動物への給餌と給水は役場職員が入島し行った。
新潟県中越地震 2004年10月23日発生 ～同行避難の呼びかけ～	同行避難を推奨、避難所へ一緒に避難を基本行動とする事を決定。車中でペットと長期間寝泊りすることを選択した方も多かった。結果、車中泊中の静脈血栓症により、52名が災害関連死と認定。自衛隊の一部テントでは、ペット同伴被災者用テントも設置された。
東日本大震災 2011年3月11日発生 ～ガイドライン策定～	負傷したペット、避難時に飼い主とはぐれ放浪状態となったペットが多数。飼い主とペットが共に避難した場合も、多くの避難所でペットの取り扱いに苦慮する例が多数報告された。これを契機に防災基本計画が見直され、環境省の防災業務計画にペット同行避難が盛り込まれ「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」が策定された。
熊本地震 2016年4月14日発生 ～ガイドライン改訂～	多くの被災者がペットとの同行避難を実施したが、避難所でのペットの受入れや一時預りをはじめ、広域な支援体制や受援のあり方等の面で数多くの課題が指摘された。熊本地震での対応状況を検証し、より適切な対策が講じられるよう「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」が改訂された。

活を送るため、一緒に避難したペットの取扱いに苦慮するケースが多く見られた。

環境省では、東日本大震災を契機に、自治体が地域の状況に応じた、独自の災害対策マニュアルや動物救護の体制を検討する際の参考となるように、この大震災の対応状況、課題を検証しガイドラインをまとめあげた。そしてその基本的な考え方に、飼い主の責任によるペットとの「同行避難」を原則とすることとして位置づけた。

ガイドラインの中では、飼い主が果たすべき責任として、平時から、災害に備えたペット用の備蓄品の確保、避難ルートの確認等の準備をして

おくことはもちろん、ペットが社会の一員としての適性を持つべきであることを認識し、同行避難するために必要なしつけや健康管理を行うことを明記した。

また、避難所では、ペットの世話やフードの確保、飼育場所の管理も、原則、飼い主の責任のもとで行うこととし、大勢の人が共同生活を送る避難所や仮設住宅等でペットに関するトラブルが生じないように、ペットを連れていない避難者への配慮や、ペット自身のストレスの軽減等、飼い主には普段以上に様々な配慮を求めることにした。

その他ガイドラインには、平常時及び災害時における飼い主と関係機関等の役割や、災害に備えた平常時の対策、体制の整備、災害発生時の動物救護対策、そして、その動物救護活動を支える重要な人材の確保、特にボランティアの確保や配置の他、必要な物資の備蓄や活動資金の確保についてが、記載された。

この効果として、地域防災計画などにおけるペットの救護対策にかかる事項の追加や、地域の実情に応じた動物救護体制の構築が促進されることが期待されていたが、自治体へガイドラインが配布された2年後に私たちの講座受講生が住む自治体へ、受講生自らが確認をしたところ「ガイドラインが策定されたことは認識しているが、どのように活用していくかは検討中」と、回答する自治体がほとんどであった。

また、飼い主への責任を問うからには飼い主への啓発が重要となるが、ガイドラインは残念ながら浸透しておらず、同行避難するためのしつけや健康管理の知識、技能などを身に付けなければ

ならないという防災意識をもった飼い主は少なく、そのことは、熊本地震での自治体の動き、飼い主の動きからもみてとれる。

熊本地震を契機として—— 人とペットの災害対策ガイドライン策定の背景 及び目的

2016年4月に発生した熊本地震は、このガイドライン策定後に発生した大規模な地震災害となった。環境省ではこの間に、このガイドラインは多くの自治体で活用されるようになり、かなりの被災者によるペットとの同行避難が実施されたと発表したが、実態はどうであったか。発災後、震源地益城町に入り、多くの避難所や自治体を回り、人とペットの同行避難を支援した私たちの会員がそこで目の当たりにした状況は、次の通りであった。

まずは、自治体の動きである。震源地であり、大きな被害を受けた益城町の避難所では、飼い主とペットを避難所内に受け入れているところも

あったが、避難所へのペットの立ち入りを禁止していた避難所も多くあった。ペットを施設内に受け入れた避難所でも、避難生活の長期化に伴い、トラブルやクレーム、最終的には衛生上の理由によりペットは施設外へ出される問題が発生していた。避難所では責任者がペットを飼育した経験があるかないかで対応が分かれるような状況で、自治体の担当者の中には環境省が策定したガイドラインの存在すら知らない方もおり、ペット同行避難への自治体の対応は様々であった。

次に、飼い主の動きである。飼い主の中にはペットの同行避難ができることを知らず、自宅に残したペットを急いで迎えに帰られる方もいた。また、吠える犬を連れて避難所に入ることができず車中泊を選択せざるを得なかったり、避難所の玄関前で寝起きせざるを得なかったりと、混乱が生じていた。飼い主自身、情報収集、フードの備蓄、犬のしつけや社会化など、災害への備えが不十分な方がたくさんいた。

このような実態からもわかるように熊本地震では、避難所でのペットの受け入れや、ペットの一時預りをはじめ、広域な支援体制や受援のあり方で数多くの課題が指摘された。このため、環境省では、熊本地震への対応状況を検証し、より適切な対策が講じられるようにするため、ガイドラインを改訂することにした。

ガイドラインの改訂では、大きく次の2つのポイントを挙げることができる。1つ目のポイントは、名称の変更である。2013年に策定されたガイドラインの名称「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」が「人とペットの災害対策ガイドライン」(以降、「人とペットのガイドライン」とする。)に変更された。これは「ペットの救護対策」という名称が、災害時に放浪動物を含む「ペットを救うこと」を重要視する印象を与えてしまったため、災害時でも「飼い主がペットを適切に飼養することを支援する」という目的を、明確にする意図があった。

2つ目のポイントは、「同行避難」という言葉の定義の整理である。熊本地震では、「同行避難」

と「同伴避難」の違い、同行避難は「義務」なのか「推奨」なのか、同行避難の受け入れ可否は「誰が判断」するのか、同行避難は「ペットと一緒に避難所に向かうこと」なのか「避難所でペットを飼養管理すること」なのか、ペットの家族化が進んでいることもあり、避難所でもペットと一緒にいたいと考える飼い主が増える一方、避難所がどう受け入れるかが明確になっていなかったことなどが、混乱に繋がっていた。

そこで人とペットのガイドラインでは、災害時はペットと同行避難することが基本にあるとしつつ、「同行避難が避難所でペットと一緒に過ごすことを意味するものではない」ということが明確に示された。同行避難した飼い主が避難所でペットと一緒に過ごせるかどうかは、避難所ごとに判断されるとし、状況によっては在宅避難も選択肢となりえるとした。災害時もペットとの避難は飼い主が責任を持つことであり、そのためにも日頃からの準備が重要であるとした。

また環境省では、「一人ひとりが動物についてさまざまな価値観を持っているのは当然のこと。それを理解し、互いに寛容な考えをもって接することが人と動物の共生に繋がる。人と動物の共生のためには、まず人と人の共生が必要」と説明を付して改定ガイドラインの策定を発表しているが、この言葉を私たちは、「日常の中で、地域社会との良好な関係を築くことがペット防災の本質である」と解釈する。

人とペットのガイドラインが策定されてから7年経った今、飼い主のペット防災へ対する意識は高まりつつある。しかし、ペット防災の本質を理解した上で、正しい知識をもち、正しく行動できる飼い主がまだまだ少ないのは何故だろうか。一方、その本質を間違えて捉え、ペット防災の対策に一步踏み込めない自治体も全国には多くあり、真の意味での人とペットのための防災社会の実現へは道半ばである。ただ、私たちはその現状を傍観するのではなく、活動し支援し続けることで、社会の責任の一端を担っていきたいと考える。



被災の爪痕がまざまざと見てとれた、2016年6月に訪れた宮城県気仙沼



ペットが倒壊した自宅に留まり、数日後に保護されたケースもあった。



仮設団地でのペット飼育は屋内飼育に限定され、ペットがいる住居の入口にはペット同居中のポスターが貼られた。



2018年11月、熊本地震の仮設住宅 益城町テクノ団地において、支援に対する体制整備についてやペット同行避難の事例などを、当時の被災ペットの預り施設の運営責任者や、実際に同行避難をされた飼い主の方などから学ぶ1級講座を開催した。

ペット災害危機管理士®の誕生と役割

私たちが資格認定するペット災害危機管理士®の歴史は2015年から始まる。当時、東日本大震災の教訓を生かすべくいくつかの自治体において防災セミナーが開催され、その中でペット防災をテーマにセミナーを開催する自治体も少しずつ増えてきた。私も地元で開催されたペット防災セミナーに参加したが、そのセミナーの内容は不十分であったことを今でも思い出す。

それは、配布されたパンフレットに「ペットは家族の一員」と書かれていたにも関わらず、セミナーではペットに絡む防災情報は、防災グッズを準備しておくこと程度のもので、これではどのように行動すればペットを守れるか分からなかった。また、犬、猫、小動物など飼い主が飼うペットは各々異なるにも関わらず、ペットを一括りで説明することにも違和感を覚えた。

そこで、自らがガイドラインを指針に、ペット×防災をテーマにした人材育成を手掛け、牽引する人材を育成することが社会のために役立つと考え、ペット災害危機管理士®認定講座を構築するに至った。

ペット災害危機管理士®認定講座は、環境省が策定したガイドラインを指針に、初級編「4級」から最上級「1級」まで、級ごとにペット災害危機管理士®として習得すべき力を身に付けていくことができる。「4級」では自らとペットの身を守ることを重点に基本的な災害危機管理、防

災準備の知識を習得。「3級」では4級で学ぶ災害危機管理に関する知識に加え、非常事態の避難に関する知識と具体的な実践力を習得。「2級」では3級以下で学ぶ知識に加え、人への責任、社会への責任を理解し行動できる能力を習得。そして「1級」では災害危機管理における専門的な知識を有し、指導者として活動ができ、避難所での運営活動や避難後のケアについてもサポート可能な能力を習得できるよう、カリキュラムが組まれている。また、永久資格ではなく2年ごとの更新制として、ペット災害危機管理士®としての継続的学習を促している。

その他、猫の生態と行動を理解した上で日頃の防災に生かすとともに、避難行動や避難生活による猫への負担を軽減するための知識が学べる「猫防災アドバイザー認定講座」や、避難所などでの小動物受入れを円滑なものにするために、フェレット、ハムスター、ウサギ、小鳥の生態や飼養方法、避難行動と避難生活についての知識が学べる「小動物防災アドバイザー認定講座」、日常生活の延長線上に避難生活があるという図式を自然に身に付けるために、身の回りの危険や避難所運営、車中避難など様々な防災生活知識が学べる「ペット防災生活アドバイザー認定講座」を開講することで、ペット災害危機管理士®としての活動に役立つ付加知識を教授する。

一番大切なことは、ペット災害危機管理士®は、状況を把握し、知識をもって柔軟に行動でき

るスキルだけでなく、話の聞き方、話し方、そして周りへの配慮ができる資質を持ち合わせなければならない。そして、過度なリーダーシップ、驕りは「和」を乱すことに繋がることを理解した上で行動できる人材でなければならない。私たちは、そのような人材を育成、社会へ輩出し、一人でも多くの飼い主へ防災意識の啓発や知識を教授することで、環境省が策定したガイドラインを幅広く浸透させ、その本質を正しく理解した「人と和=輪」をもって、人とペットが安心、安全、幸せに暮らせる社会の実現を目指す。

ペット災害危機管理士会の誕生と活動

私たちはペット災害危機管理士®の活動を支援しているが、ペット災害危機管理士®が、自治体と連携を取ることが難しいことが度々ある。それは自治体から私たちをみた場合、法人格が一般社団法人であり、非営利活動のみならず営利活動を行う団体であることが、理由のようだ。

そこで、ペット災害危機管理士®が人とペットの災害対策のために活躍できる環境を整備すべく、2021年12月全国のペット災害危機管理士®有資格者と共に「特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会」(以下「危機管理士会」とする。)を立ち上げることにした。

私たちは、ペット災害危機管理士®の育成と飼い主への防災意識の啓発を中心に活動、そして、危機管理士会は、自治体との連携を強め、ペット飼養者災害救援活動や、ペット共生まちづくりの推進を主とし、私たちと共に、災害に強いペット共生社会づくりに寄与することを目的に活動する。

危機管理士会が誕生し、まだ1年ではあるが、この間様々な取り組みを実行した。まずは平時のペット防災啓発活動として、市民や行政担当者、避難所運営者へのセミナーの実施。実績としては、北九州市のドッグフェスタでの市民向けペット防災セミナー、一般社団法人静岡県動物保護協会主催の市民セミナー、大阪府獣医師会へのセミナー、東広島市での市民向けセミナー、

練馬区獣医師会主催のセミナー、三郷市市民イベントでのペット防災セミナー、小中学校でのペット防災セミナーで講演した。

次にペット同行避難の現状調査を目的に、市町村の防災課や危機管理課への訪問。現在のところ、神奈川県箱根町、千葉県山武市、千葉県松戸市、茨城県水戸市、東京都稲城市、静岡県庁(生活衛生局)、兵庫県神戸市、広島県東広島市、愛媛県松山市、福岡県北九州市、宮崎県延岡市へ訪問した。この訪問を契機に千葉県山武市と「災害時におけるペットの避難支援等に関する協定」を締結し、これからの活動に大きな弾みとなっている。

山武市は、12年前、東日本大震災の津波で被災し、1名の方が亡くなり(重傷者2名)、被災家屋1,200世帯(市全世帯の6%相当)、避難所開設13か所、避難者2,600人(市全人口の5%相当)と大きな被害を受けた。山武市はその教訓を活かし、現在すべての避難所にペットスペースが確保できる態勢を整えている。しかし、2019年の台風15号災害時に、ペットを連れた避難者への対応に市が不慣れであったことに課題が残り、ソフト面での改善をはかるため、今回の全国初となる協定締結に至った。

山武市との協定締結から、他の自治体からも問い合わせが増えてきたが、ペット防災の現状を聞いた際に必ずいわれることがある。それは「ペットよりも人が優先」、「ペットのことが話題になるがそこまでは準備できない」等、ペット防災の本質を間違えて捉えてしまっている声である。

15歳未満の人口よりペットの数が上回っている現在、避難所を管轄する自治体は、ペットを連れて避難してくる方を対策が取れていないことを理由に受入れを拒否できない。何故ならば、ペットを飼っている方は自治体が進めている防災や災害対応の対象となる人であるからだ。ペット防災も根本的に人命の問題であると捉え、人とペットのための対策を講じて欲しい。

確かに、対策を取られている自治体が出てきたことは前進だと思うが、飼い主が安心して避



2022年7月29日(金)平時又は災害時において、ペットと飼い主の安全や心の健康の確保に寄与していくことを目的とした協定を千葉県山武市と締結。

難できる環境が整備された避難所はまだ多くはない。ペット同行避難所のゾーニング、受付や、飼養部屋の設定、受け入れ頭数や避難者管理等、非常に多くのことに対応しなければならない自治体では、限られた職員で全ての対応を講ずるのは無理ではないか。災害に強い街づくりを目指すならば、自治体としても、平時より各方面の民間企業やNPO等と協力体制(支援要請)を推進する受援力を高めることが大事である。

災害対策は、官民間わず協力体制を敷くことが一番ではないかと考えさせられる事例があった。2023年1月24日夕方から25日の朝にかけて全国的に積雪し、JR西日本では24日夜に京都線で電車が立ち往生、乗客が最大10時間、車内に閉じ込められたことは記憶に新しい。「立ち往生した15本の列車の乗客は約7,000人にのぼり、うち16人が救急搬送された」と報道された。乗客に降車してもらうかの判断までに時間がかかった理由について、JR西日本は「夜間で雪が降る状況で安全に乗客を誘導できるかどうかを見極めるのに時間がかかった。今回の対応が適切だったのか分析して対策を立てていきたい」と謝罪し

たが、今回のような雪害対策を限られた従業員で対応するには限界があり、自治体、各省庁等との連携も併せて、検討しても良いかと考える。

私たちはこれからも、特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会と共に、自治体との連携を強めていく中で、協力体制(支援要請)を推進する受援力の大切さを伝え、活動していきたい。

おわりに

災害に対しどこまで備えたらよいのだろうか。昨年を振り返ると、これまでの自然災害、人的災害の他、弾道ミサイルによる脅威を感じた1年であった。北朝鮮は1年間に過去最多の66発の弾道ミサイルを発射したと報道され、Jアラートが配信される度に、戸惑いや不安を感じた。私たちは、地震や津波等自然災害に対する危機意識は、十分にもてるようになってきたが、弾道ミサイルに対する危機意識はまだ薄く、これからの時代は、そのような事態にまで備えなければ真の防災にならないのだろうか。

北朝鮮から発射された弾道ミサイルが日本に到着するまでの時間は約10分といわれている。実際見たこともない弾道ミサイルによる災害を、そして、このたった10分で人とペットの同行避難を、どのように想像し考えていけば良いのだろうか。

これからの人とペットの防災は、過去の災害とペット避難の歴史から得た教訓を活かすことも大事であるが、それだけではなく、フランスの哲学者ジャン＝ピエール・デュピュイの言葉「未来に災害が起こったものとして現在を考える」の通り、未来の災害に対する想像力が不可欠となり、その対策も求められていくことになるのだろう。

SAEペットの資格ペット災害危機管理士®認定講座 <https://www.pet-no-shikaku.com/courses/co/disaster-risk-management>
一般社団法人全日本動物専門教育協会 <https://www.zennitido.com/>
特定非営利活動法人ペット災害危機管理士会 <https://petsaigai.com/>

【参考サイト】環境省ホームページ「[災害時におけるペットの救護対策ガイドライン](#)」
環境省ホームページ「[人とペットの災害対策ガイドライン](#)」

