

災害時におけるペットへの責任

ーペットと共生するコミュニティに向けてー

川村隆子¹⁾

¹⁾名古屋学院大学 現代社会学部 (〒456-8612 名古屋市熱田区熱田西町1番25号)

要旨

ローマ法時代から動物に関する法制化は行われてきたが、わが国の動物関連の法律は数えるほどである。現在、犬や猫などのペット動物に対する愛護の精神が広がりを見せているが、その一方で、災害発生時にはペットが問題の発生源となることがある。これは法律だけでなく、社会やコミュニティの課題であり、当然、ペット飼い主の責任の自覚が重要となる。今後も起こり得る災害の準備と対策、そして、ペットへの責任を考察する。

キーワード

ペット 災害 同行避難 しつけ 愛護

1. はじめに

令和の時代に入り、わが国は新たな息吹に包まれた。これから迎える時代に期待を抱きつつ、自国の歴史に触れる機会が増えた。それと同時に自身の過去を懐かしむ時間も増え、大きな喜びや感動に改めて心踊る場面も多かっただろう。

その一方で、自分の力では為す術もなく、癒えることの無い悲しみに心を痛め続ける人も多い。

いつの時代にも絶えずわが国を襲う自然災害。その激しい自然の猛威は、直接的な被害をもたらすだけでなく、我々の心にも大きな傷を残していく。私たちは、苦難な状況に思いを寄せつつ、最善の対策として、その経験を未来に生かしていかなければならない。

毎年のように自然災害に見舞われ、そのすべてが大きな転機となるが、特筆すべきは耐震に目を向けさせた阪神・淡路大震災であり、津波の脅威を再確認させた東日本大震災であろう。熊本地震では前震・本震という地震の構造を知らしめた。また、台風・大雨の被害も深刻であり、平成30年7月豪雨や令和元年に発生した大雨による被害は、治水の問題点を浮き彫りにした。

こうした災害時において、人命救助が第一であることに異論はあり得ない。ただ、平成の時代が始まる前後からペットブームが起こり、ペットは「家族」と捉えられるようになると、災害時のペットの救助や保護は、ごく自然に受け入れられるようになった。動物に対する愛護の精神が広がりを見せ、動物と人との関係や、ペットに対する社会的認識は少しずつ変化を続けている。

しかし、残念な事に、大きな災害が起こり、多くの人々が本来の生活の場である家を離れ、避難生活を強いられる状況になると、家族の一員としての地位を確立したペットと被災者との間で大小のトラブルが発生している。

平常時においては、生活環境の中にペットが存在し、ペットを飼っている者と飼っていない者が、互いに良好な距離を保ちながら共生できる社会を築いている。にもかかわらず、災害時には、ペットの存在が問題視される事態が発生しているのである。

ただ、これはペットを飼っていない者の不理解だけが問題であるとは言いきれない。そもそも、現代社会において、ペットと呼ばれる「動物」の飼養に関する責任は、意外なほど不明確、もしくは不徹底な場合が多く、それが災害時に大きな影響を及ぼしているのではないかと考えられる。そこで、今後も発生が予想される災害への対策とペットへの責任を含む問題を考察したい。

2. ペット飼い主の責任

2.1 人と動物との関係

人類誕生から、人は動物を含む「自然」の中で、様々な創意工夫を繰り返し、その存在を維持・継続してきた。現代のような便利な社会では無かった時代、人が日々の生活を営むためには、並々ならぬ苦労があっただろう。無論、地震や台風、大雨といった災害が発生すれば、程度の差こそあれ、生活再建への困難は、今も昔も変わらない。

そうした自然との対立関係の中、人は狩猟生活から農耕を基礎とした定住生活を獲得していった。そして、これまで敵対してきた「動物」が、いつしか「家畜」として有益な存在となり、まったく異なる形で人の生活を左右するようになった。

人が最初に「家畜化」した動物は「犬」だと言われている。愛犬家には受け入れ難い言葉かもしれないが、言葉の響きは兎も角、人と敵対する関係から、人と共生する関係を築くことができた稀有な動物が「犬」だったとされている¹。これは、現代社会が受け入れている「ペットである動物が身近にいる生活」を歴史的な側面からも納得させる理由の一つになると考えられる。

2.2 動物の法的位置付け

「家畜化」により人と動物との関係が劇的な変貌を遂げると、人の社会の中で生きていく動物に対して法的な位置付けが必要となる。

人の社会において、動物は法的に「有体物」である「物」として扱われる（民法第85条）。命ある動物を「物」と表現することには異論もあろうが、人が作り出した社会や人が考え出す法は、人を中心に据えており、人ではない存在を「人」と同等に扱うことは難しい。

また、動物は通常のものとは異なる性質を持つため、完全に「物」として扱うことにも限界がある。つまり、動物には「動物が持っている特有の危険、すなわち人間のような理性に基づく行動のコントロールができないという危険²」がある。しかも、自ら行動できる動物が何らかの損害をもたらした場合、動物自身に責任を問い、責任を課すのは現実的ではない。

そこで、民法では第718条において「動物の占有者等の責任」として、通常よりも重い責任を占有者等（以下では分かりやすく「飼い主」とする）に課している。

なぜ、「重い責任」を課す必要があるかについては様々な理由が考えられるが、前述のように、動物は「理性に基づく行動のコントロール」ができないという点に大きな要因がある。人よりも力が強く、強靱で俊敏な身体を持つものが多いため、咬みつく、引っ掻くなど動物特有の攻撃もしくは自己防衛本能により、容易に損傷を与えることが可能である。そうした動物の能力に関して、飼い主は、危害を及ぼさないように責任をもって管理しなければならないのである。

勿論、動物の直接的な攻撃能力への対応だけでなく、公衆衛生の観点からも飼い主は責任を負う。たとえば、狂犬病予防法⁴では、狂犬病の予防注射を毎年一回受けさせなければならないと規定し、義務化することにより、公衆衛生の向上と公共の福祉の増進を図っている。

以上のように、動物の特有の性質に対して、しっかりと責任をもった対応が必要となるため、民法第718条は、飼い主に「重い責任」を課すことになる。これは「動物の占有者または保管者に一般の場合より重い責任を課した規定であり、このような動物責任に関する特則は、ローマ以来広く各国で認められている⁵」ように、歴史的にも世界的にも支持される飼い主の責任である。

では、どのように「重い責任」を飼い主に課すのかを簡単に説明すると、通常、怪我をした被害者 X は、「加害者 Y の行動で、このような怪我を負い、責任は Y にある」ということを証明する必要がある（立証責任）。ところが、加害者 Y の犬（動物）が、被害者 X に怪我を負わせた場合、この立証責任が逆転する。つまり、加害者 Y が「自分 Y には責任がない」ことを証明しなければならない。これは、民法第718条のただし書きに「動物の種類及び性質に従い相当の注意をもってその管理をしたときは」飼い主は責任を負わない、と規定されているからである。要は、飼い主が「相当の注意」を払い飼養していたことを証明できれば、飼い主の責任は問われないのである。一見すると、飼い主に有利に感じられるが、そもそも「自分に責任がない」ことの証明自体が難しく、しかも、動物の飼養について「相当の注意」をしていたという証明は容易には認められないため、かなり高い「注意」をしながら飼養していても飼い主の責任を問われることが多い。そのため、飼い主には、通常よりも「重い責任」を課す結果となるのである（中間責任）⁶。

2. 3 裁判例から見る飼い主の責任

昭和・平成という時代を通して、基本的に動物飼い主の責任は重く判断されている。つまり、飼い主が「相当の注意」を主張しても、それが認められることは少なく、責任の追及は一般的に想像されるよりも厳しく判断される。ここでは、実際の裁判例からペット犬に着目し、飼い主に求められる責任の水準を理解して欲しい。

たとえば、咬傷事件として、噛み癖のある犬には口輪をするなどして危害を未然に防止する処置を講ずる義務があるとした判決（東京控判昭和 12 年 4 月 28 日、新聞 4142 号 5 頁）や、散歩中に大型犬 2 頭を制御できなかったことに対して注意義務を怠ったとした判決（東京地判昭和 33 年 12 月 27 日、判時 174 号 21 頁）などは、一般的に考えても飼い主の責任を問うことに疑問は少ない。また、人が出入りする玄関近くに、約 2 メートルのロープで犬を繋いでいたことが著しく注意義務を怠っていると判断したもの（大阪地判昭和 42 年 5 月 4 日、判時 503 号 5 頁）は、飼育環境による飼い主の責任として参考になる。

このように、犬が損害を与える場合、その多くが咬傷事件、つまり、犬が咬むなどして怪我を負わせるという事件が多いが、直接、咬むという行為がなくても飼い主の責任が問われる場合がある。たとえば、手綱をつけた状態で大型犬を散歩していたところ、その大型犬が、道路脇に立っていた A に向かって一度吠えた。A は大型犬が接近していることに気付いておらず、驚愕し転倒した。この事案に対し、「一種の有形力の行使であるといわざるを得ず、犬の吠え声により、驚愕し、転倒することは、通常ありえないわけではない」から、「犬の飼い主には、犬がみだりに吠えないように犬を調教すべき注意義務があるというべきである」とした上で、「動物を飼っている者は、その飼育から生ずる一切の責任を負担すべきであり、また、犬を調教することによって、これを達成することも可能であるから、酷であるとも言い難い」と判断している（横浜地判平成 13 年 1 月 23 日、判時 1739 号 83 頁）。多くの飼い主にとっては「酷」と思える判断かもしれないが、「相当の注意」を払いながら動物を飼うということは、ここまでのレベルが求められることも有り得ることを知っておく必要がある。

また、散歩中などに手綱（リード）をつけることは飼い主の常識であり、手綱をつけていない状態、もしくは、手綱から手を放した状態で犬が損害を与えた場合、「相当の注意」をしていたと判断されることは難しい。たとえば、ランニングをしていた人が犬を避けようとして転倒した事案に対し、「本来、犬を含む動物は、飼い主を含めて予想できない行動をとり、人の身体等に損害を及ぼすこともあり得るから」動物の飼い主は「動物を散歩させる際、動物を係留する義務を負う」のであり、「突然、本件犬が走り出したことにより手を放してしまい」事故を発生させたのは「動物を占有する者としての基本的な注意義務に違反したもので、過失の程度は重いといえる」と判断されている（大阪地判平成 30 年 3 月 23 日、判タ 1451 号 184 頁）。本件の場合、手綱を放してしまったとはいえ、犬は直接、ランニングしていた人に飛びかかったわけでも咬みついたわけでもなく、接触すらしていない。しかし、犬を避けようとして転倒したことが認められ、結果として一千万円を超える賠償が認められている。飼い主にとっては、日常的に行われる散歩の最中に、手を放してしまうことは起こり得る事柄かもしれない。しかし、それは飼い主としての義務に反しているということを確認しておく必要がある⁷。

動物の飼い主としての責任がどのように判断されるかを一部紹介したが、一方で「当たり前」の責任として認識されるのに対し、他方では「そんなことでも責任を問われるのか」と驚きをもって受け止められるのが動物飼い主の責任である。飼い主として、危険を回避するための準備や危険を予測した対応、つまり、「相当の注意」を払った飼養を満たしていないと考えられる場合が多いというのが現実ではなかろうか。その結果、平常時だけでなく、災害が発生した緊急時においても、様々なトラブルが発生してしまうと考えられるのである。

3. 災害とペット

3. 1 多発する自然災害とペット

日本では自然災害が絶えず発生し、その都度、人的・物的に甚大な損害を被っている。様々な対策や準備が行われているが、人口の密集度や居住地の変動、建築物の構造、地球温暖化をはじめとする自然環境の変化など、検討すべき課題は枚挙に暇がない。

災害が発生すれば、人命救助が第一であり、救出や医療などの提供・確保・支援などが何よりも重要になる。そして、生活支援、感染症対策などの公衆衛生、母子への支援、高齢者支援、精神的なケアなどと共に、復興への取り組みが成されていく。こうした支援は、日本全国だけでなく海外からも支援の手が届く場合も多く、自然の脅威に対する人類の「絆」が垣間見られる。

ただ、災害発生直後は、被災者が被災者を救助するという現実を忘れてはならない。最愛の家族を失い、または家族の生死が不明である者が、家族全員無事に避難してきた人たちを、時には手当てし、時には励ますこともあり得るという事実から目を背けてはならない。被災地においては、誰もが被災者であり、誰もが救助者になるという姿勢がなければ、被災直後の混乱期を円滑に乗り切ることが難しい。このことを端的に理解し、普段当たり前のことが、当たり前ではなくなることを心に留めておく必要がある。

さて、こうした災害時の人命救助と共に、近年、被災したペットについて、救助や保護、支援の声があがるようになり、対策も考えられるようになった。しかし同時に「ペット受け入れ拒否」という事態も発生する。今後も起こり得る災害の準備として検討すべき問題である。

3.2 災害時のペット対策（自治体等の役割）

ペットに対する災害時の対策として、環境省から「人とペットの災害対策ガイドライン」が平成30（2018）年3月に発行された⁸（以下、便宜上「新ガイドライン」とする）。

これは、平成23（2011）年3月11日に発生した東日本大震災を受けて作成された「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン⁹」（平成25年6月発行。以下、「旧ガイドライン」）を改訂したものである。この旧ガイドライン作成後に発生した熊本地震（平成28（2016）年4月14日前震、16日本震）の経験を踏まえ、わずか5年で新ガイドラインに改訂されたという時系列になる。

この新ガイドラインでは、冒頭で「大規模な災害時には、多くの被災者が長期にわたり避難生活を送ることになる。この中には、犬や猫などのペットを飼養する被災者もいれば、ペットを飼養しない被災者もいるが、いずれも同じ被災者として、共に災害を乗り越えられることが必要である¹⁰」としている。そのためにはペットと共に避難行動を行う「同行避難」が基本となる。

この「同行避難」は、旧ガイドラインの冒頭において「これまでの大規模災害の経験から、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きている¹¹」とされているように、東日本大震災前からその必要性が認められつつあった。

ここで同行避難とは「災害の発生時に、飼い主が飼養しているペットを同行し、指定緊急避難場所等まで避難すること」であり、「ペットと共に移動を伴う避難行動をすることを指し、避難所等において飼い主がペットを同室で飼養管理することを意味するものではない」と定義されている¹²。本稿では「同行避難」という文言だけでは意味が掴みにくいため、他の論考等と同様に「ペット同行避難」と表現する¹³。

ペット同行避難は、災害時の動物救護において、動物愛護の観点から望まれているだけではなく、飼い主の心のケアの観点からも重要と考えられている。また、飼い主とはぐれた放浪動物による人への危害防止や公衆衛生上の環境悪化などの面からも重要と考えられている¹⁴。たとえば、東日本大震災後、放浪しているペットを保護する際、「震災の影響等により、通常よりも警戒心・攻撃性が強くなっている犬が多く、困難を要する捕獲¹⁵」が多かったことが報告されており、とくに子どもや妊産婦、高齢者などにとって危険性が高いことは容易に想像できる。

このようなペット同行避難の重要性を踏まえ、新ガイドラインには、飼い主の役割、自治体・地方獣医師会などの役割、そして、平常時・災害発生時の対策など細かな指針が示されている。

まず、自治体の役割として、平成23年に災害対策基本法に基づく「防災基本計画」が改定され、災害時の動物の災害応急対策として、「避難場所及び仮設住宅における家庭動物の受け入れ配慮に関する記載¹⁶」などが追加された。次いで平成26年の「防災基本計画」の修正により、「飼い主による家庭動物との同行避難や避難所での飼養等に関する事項が追加¹⁷」されるなどしている。ここで「家庭動物」とは、一般的にペットとして家庭等で飼養されている犬や猫などの動物を指す¹⁸。また、「動物の愛護及び管理に関する法律」（以下、動愛法）が改正され、「災害時における動物の適正な飼養及び保管に関する施策を、都道府県が策定する動物愛護管理推進計画に定めることが追加¹⁹」されるなどした。これらの改正により、家庭動物への対応は、法的に定められた各計画と

いう根拠を明確に持つことになった。

そして、住民の命や身体などを守る立場にある自治体が行う「ペットの災害対策には、平常時に行う人とペットの災害対策に関する普及啓発や体制の整備と、災害時に飼い主自身が行う飼養管理に対する支援、飼い主の心のケア、災害に起因する放浪動物や負傷動物等への対応がある²⁰⁾とされている。

つまり、「飼い主とペットが安全に避難するには、飼い主自身の安全の確保が大前提」であり、その上で災害はどのような状況で何が起こるか分からない不測の事態が発生するので、飼い主自身の責任を前提とした「個人での対応には限界がある場合に備え、自治体等が飼い主の支援体制や、放浪動物、負傷動物等の救護体制を整備することは、ペット飼養者だけでなく、被災者全体が安心して安全に避難するためにも重要²¹⁾と考えられているのである。ここに飼い主の責任と自治体の支援が明確にされており、自治体が行う災害時のペット対策について、「災害時に行政機関が担う役割は、一義的には被災者の救護」であり、「ペット対策は、被災者を救護する観点から、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」することなどに意義があるとされている²²⁾。そのため、自治体として必要な平常時・災害時の対策が示されている。

たとえば、平常時においては、「ペットの適正な飼養、災害への備えなどに関する飼い主への普及啓発」、「ペットとの同行避難も含めた避難訓練」、地方獣医師会や他の自治体との連携体制の整備（災害時協定、現地動物救護本部等の体制、人材育成等）、避難所、仮設住宅における関係市区町村等との調整、ボランティア募集、必要物資の備蓄等が求められている。

そして、災害時には発災当日から翌日の対応として、避難者の対応、被害状況の把握、現地動物救護本部等の設置の検討などを行い、二日目以降の対応として、ペットに関する情報窓口の一元化、関係団体等の連絡と支援要請、負傷動物や放浪動物等への対応、物資支援、適正な飼養の支援・指導、動物由来感染症の予防など²³⁾が事細かに示されている。

勿論、災害発生時においては、自治体だけですべての対応を行うことは難しいため、各地方の獣医師会の役割、民間団体・企業の役割そして国の役割など、多くの協力と協働も重要となる²⁴⁾。

このような準備は、上手く活用できなければ意味はなく、ましてや、その準備の存在すら知らないという状況であれば、助けられる命も助けられない。ガイドラインの重要性を鑑み、自治体等は平常時の準備を怠らず、災害時には自治体等も被災した状況になることを念頭に、協力体制の確認と円滑な支援が滞りなくできるように目を配っておくべきである。そして、最低限、動物の飼い主は、自治体等に動物支援の準備がされていることを知った上で、平常時から自分たちが成すべき準備を整えておかなければならないのである。

3.3 災害時のペット対策（飼い主の役割）

災害発生時、「家族の一員」と表現されるようになったペットを、責任をもって守り、管理し、そして、ペットが発生させた損害に責任を負うのは、当然、ペットの飼い主である。前述のように、飼い主の対応の限界に備えて自治体等が支援するのが基本であり、飼い主自身の準備と行動が重要になる。そのため、新ガイドラインにおいても細やかな役割などが記されている。

まず、災害時の対応として、新ガイドラインでは、「自助」「共助」「公助」という言葉が用いられている。「自助」とは、自分で自分の身を助けること、「共助」とは、互いに力を合わせて助け合うこと、そして、「公助」とは、行政機関などの公的機関の援助という趣旨である²⁵⁾。災害発生直後は、「自助」により自分を助けることが最重要となる。これはペットの飼い主も同様であり、「ペットの安全と健康を守り、他者に迷惑をかけることなく、災害を乗り越えてペットを適正に飼養管理していく責務を負っている」ことから、「ペットと同行避難する必要があることを想定して、平常時から、災害に備えたペット用備蓄品の確保や避難ルートの確認等はもちろんのこと、ペットが社会の一員としての適性をもつべきことを認識し、ペットの同行避難に必要なしつけや健康管理を行うことも飼い主の責務」である。そして、「ペットを原因としたトラブルが生じないよう、ペットを飼養していない避難者に配慮するとともに、ペットの健康と安全を確保するための措置を講じるなど、飼い主には、平常時以上に、適正な飼養管理をするための努力が求められる²⁶⁾」ことになる。

こうした「自助」を求めた上で、飼い主の役割として、自治体等による「災害時のペット対策

での支援は、しつけや健康管理など、平常時に飼い主が十分な飼養管理の責任を果たしていることが前提となっており、「動物由来感染症等が他の避難者やペットに感染しないようにすると共に」、ペット管理のルールを遵守し、「健康面やしつけを含めた、ペットの平常時から適正な飼養が、最も有効な災害対策」となり、「飼い主の役割とは、ペットを飼うという権利に付随して果たさねばならない義務を常に意識し、災害に対する『十分な備え』をするとともに、常に飼養者の責任を果たす『心構え』をもつことである²⁷⁾」としている。

ただ、飼い主にとっては、飼い主の「自助」も飼い主の役割も「当たり前」の事柄のはずである。ところが現実には、「避難所では動物が苦手な人や、アレルギーの方を含む多くの避難者が共同生活を送るため、一緒に避難したペットの取扱いに苦慮する例²⁸⁾」も見られるなど、飼い主側の「準備不足」が、ペット同行避難や動物救護の問題点となっている事実が露わになっている。

たとえば、東日本大震災の事例として、アンケート調査の結果、「犬の鳴き声や臭いなどの苦情」が多く寄せられると共に「避難所で犬が放し飼いにされ、寝ている避難者の周りを動き回っていた」「子供への危害が心配」「ノミが発生」といった「飼い主による適正な飼育が行われていないことによるトラブルが多く見られた」とされている。また、アレルギー体質の方などに対する健康への影響や他の避難者とのバランスを考慮せずに自分のペットへの過度の要望を通そうとする避難者がいた²⁹⁾とされるなど、動物が持つ特有の問題だけでなく、飼い主としての「責任」が果たされていない事例が現実に散見されたのである。

災害時だけでなくペットの鳴き声などは問題となる場合もあるが、飼い主とペットを取り巻く生活環境、つまり、日常的なコミュニティにおいて、余程、異常な状態でない限り、飼い主は自分の果たすべき「責任」を理解した行動をとり、コミュニティはその「責任」が果たされていることを認識した上で、身近に存在する「動物」を受け入れている。そうでなければ、「子供への危害」などが日常化している生活環境をコミュニティが受け入れるはずはなく、勿論、行政においても危険の放置は有り得ないことである。こうした平常時の環境から考えたとき、いかに避難生活の中で、ペットが異常な状態のまま放置されているかが見て取れる。

また、熊本地震においては、飼い主不明として保護された犬のほとんどが、狂犬病予防法で義務付けられている鑑札や毎年義務付けられる予防注射による狂犬病予防注射済票を装着³⁰⁾していなかったことが報告されている³¹⁾。通常、コミュニティにおいて問題視されるべき事項が置き去りにされた結果、混乱する災害時に更なる混乱の種を生み出すことは火を見るよりも明らかである。こうした事実は、災害時において大きな問題になることを明確に認知しておかなければならない。

そこで、新ガイドラインには「飼い主への普及啓発」として細やかな項目が示されている。これは「ペットの飼養に関する正しい知識やペットのしつけが十分でない飼い主もおり、災害時のペットとの同行避難や避難所での適切な飼養が難しい場合」があり、また、「迷子札やマイクロチップなどの所有者明示が不十分」な現状への懸念などから、「飼い主による、災害に備えたペットへの対策は特別なことではなく、日頃のしつけや健康管理、所有者明示、社会規範に沿った飼養管理など、平常時に適正な飼養をすることに他ならない³²⁾」ことから、普段からの特別ではない当然の準備を飼い主に求めているものである。

まず、平常時の備えとして、「防災対策」を求め、「ペットのしつけと健康管理」として、災害時にはペットもパニックになる可能性があり「人とペットがすみやかに避難するためには、普段からキャリーバックなどに入ることを嫌がらないことや、犬の場合は、『待て』、『おいで』などのしつけをしておく必要」があり、「人や他の動物を怖がったり、むやみに吠えたりしないこと、ケージやキャリーバックに慣れていること、決められた場所で排泄ができることなどが必要になる。社会化やしつけは、他人への迷惑となる行動を防止するとともに、ペット自身のストレスも軽減」できるとされている。また、「他の動物との接触が多くなることから、感染症リスクも高くなる。普段からペットの健康管理に注意し、予防接種やノミなどの外部寄生虫を駆除するとともに、トリミングなどを行いペットの健康と衛生を確保」することなどが記載されている。その他、マイクロチップの装着や「犬の場合は狂犬病予防法に基づき、鑑札（自治体が発行する登録の証明）と狂犬病予防注射済票を飼い犬に装着する義務がある」こと、「避難先においてもペットの飼養に必要なものは、飼い主が用意しておく必要がある」こと、そして、避難所の場所の確認やペットを連れて避難所に行く訓練をしておくことなどが記されている。

次に、災害発生時には、安全確保・状況確認をはじめ、避難の判断、ペットとの同行避難、環境の確保、そして、「咬傷事故や鳴き声への苦情、被毛や糞尿処理など、衛生面でトラブルになることも」あるので、衛生的な管理を含む「ペットの飼養管理は飼い主が責任を持ち行う」ことが明記³³されている。

いずれも、ペットを飼養する上で特別な事柄といえるものではないが、飼い主に対して改めて求めなければならないのが現実だということである。つまり、自治体等の受け入れ体制がいくら整備されたとしても、そこに受け入れられる側のペットに準備ができていなければ、ペット同行避難は成り立ち得ない。こうした事実を包み隠さず公表していくことが、普及啓発の第一歩と言えるのかもしれない。

3.4 被災動物対応記録集から見る問題点

ここで環境省から出されている東日本大震災および熊本地震における「被災動物対応記録集³⁴」から、今後、検討すべき点を見ていきたい。

まず、自治体等において、東日本大震災以前からペット同行避難について方針を定めていたのは、被災地などの15都県市（宮城県、仙台市、福島県等）の内、半数以下の7自治体であった。また、ペット同行避難について市町村担当部署と取り決めを行っていた自治体は無かった³⁵。

この点だけを見ても、東日本大震災の発生時、被災ペットに対する自治体等の支援体制は、統一された方向性があったとは言えない状態であった。しかし、これは、被災したペットに対する対応が無かったという意味ではない。たとえば、震災当日には獣医師会による治療等が開始され、翌日には負傷動物の応急治療を可能とする拠点病院を確保し、順次、災害時動物救護本部が設置される³⁶など、各自自治体等の対応は、それぞれ比較的迅速であったと評価することができる。

一方、ペットの飼い主については、「しつけをされていない犬、攻撃的な犬」の対応への苦労や「同行避難を前提とした動物のしつけや、ケージ訓練やトイレ訓練」の啓発と普及の必要性、「馴化していないものも多く、咬傷事故や逃亡の防止に関して工夫が必要」、「感染症の蔓延」を防ぐための対応など、「しつけができていなかったため周囲に迷惑をかける等のトラブルが発生した」という報告が数多くあり、また、犬同士の「闘争による負傷・死亡事故が何度か発生」するなど、飼い主が責任をもって準備しておくべきしつけ等に問題があったことが多く記録されている³⁷。

このような状況から、東日本大震災後に策定された旧ガイドライン（平成25（2013）年）が、自治体等をはじめペット飼い主にも普及することが望まれていた。しかし、わずか3年後の平成28（2016）年4月、熊本地震が発生。残念ながら、この期間では普及は難しく、しかも、運命の悪戯か、「熊本県では、災害時の同行避難や避難所におけるペットの受入れ方針について、市町村向けに『ペット受入れに関する避難所運営の手引き』を平成28年3月に作成し、同年4月に県下全市町村に配布する予定」であった。そして、それに伴い、ペット同行避難訓練等の実施を予定していたが、「その前に熊本地震が発生したため³⁸」、県下の市町村に周知される直前に、被災したペットへの対応を余儀なくされることになったのである。自然災害は、いつどこで発生するか分からないため、1日でも早い準備の必要性を強く訴えかける事実であるといえよう。

熊本地震において、旧ガイドラインが活用されたとは言いがたかったが、それでも地震発生後のペット同行避難は、避難所の6割以上でみられたとされている。また、周知する直前に地震が起こったため、ペット同行避難についての方針は定まっていなかったが、熊本地震の以前から、「避難所でのペットの受け入れについての方針」を、18の自治体の内、6自治体で定めていた。決して高い割合ではないが、徐々に認知されていく途上にあっただと言えるのかもしれない。災害時、支援を行うべき自治体等自身が、どの程度の被害を受けるかは分からない。とくに、発災直後は、支援を行うべき者も被災者であることを考えれば、準備の必要性の周知徹底は急務と言える。

一方、ペット飼い主に対しても東日本大震災の教訓が十分に生かされたとは言えず、たとえば、避難所においては、「ペット飼養者と非飼養者の間での、避難所内でのペット飼養に関する」トラブルが発生し、「一部では、避難所職員からの注意を無視した、飼養者の身勝手な行動が問題」になっていたことが報告されている。また、ペットを持ち込めない避難所室内にペットを持ち込んでいる、犬の無駄吠え、走り回りにより他の避難者に過度のストレスを与えたなどの報告もされている。そして仮設住宅においても、「犬が放たれていた」、「排便がそのままであった」、犬同士

の咬傷事故、リードをしていない大型犬がいるなどといったトラブルが報告³⁹されている。

報道やインターネットの普及により、東日本大震災の圧倒的な脅威を目の当たりにしたことで様々な準備の必要性が発信され続けたが、残念ながら、一部のペット飼い主の行動を改善させるには至らなかったようである。平常時の飼養やそれを円滑に見守るコミュニティの崩壊は、ペット飼い主の「責任」を簡単に瓦解させる。こうした脆さを念頭にした準備が必要になる。

また、災害時、『庁舎の避難所においては、登録及び狂犬病予防注射をした犬のみを受入れ、それ以外の避難所では受入れはしない⁴⁰』という方針を定めていた自治体もある。この背景として、たとえば、狂犬病予防注射は毎年の義務であるが、平成 30 年度の注射率は全国で 71.3%という驚くべき低水準⁴¹であることなどが考えられる。しかも、この注射率は、登録されている犬が予防注射を受けた割合であることから、登録されていない犬の頭数によって注射率は絶望的に低下する。これは、ペット飼い主の「準備」ができていない、もしくは、準備する意思のない飼い主の存在を示す数字的な事実として見逃すことができない。

4. おわりに

令和という新しい時代を迎えたわが国は、祝賀ムードを謳歌する間も無く、台風・大雨の自然災害に見舞われた。個々が「自助」により自らを助け「共助」により助け合いの輪を広げていき、「公助」の支援を受けながら立ち上がっていく。「絆」という言葉を胸に、明日への希望を忘れてはならない。そして近年では、その「絆」の中にペットが含まれることも不思議なことではなくなった。震災後、ペットが居て良かったという調査結果や、「ペットがいることによってつらい避難生活の中での心の安らぎや支えになったという声⁴²」があるのは事実であり、人とペットの「絆」は無視できないものである。

こうしたペット飼い主を含めた支援の準備を万全にしておくことが自治体等に求められている。しかし、ガイドラインという対策の枠組みができていても、その存在自体を知らない自治体がある⁴³など、自治体等の準備が整っていない事実は真摯に受け止めなければならない。これまでの経験による教訓を生かし、ペット同行避難をはじめとした新ガイドラインの活用を強く期待したい。

そして、こうした自治体等の「支援」を受ける前提となる「しつけ等」を、ペット飼い主は責任をもって平常時から準備しておく必要がある。

ここで、「動愛法」の目的を見てみよう。動愛法第 1 条は、「この法律は、動物の虐待及び遺棄の防止、動物の適正な取扱いその他動物の健康及び安全の保持等の動物の愛護に関する事項を定めて国民の間に動物を愛護する気風を招来し、生命尊重、友愛及び平和の情操の涵養に資するとともに、動物の管理に関する事項を定めて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し、もつて人と動物の共生する社会の実現を図ることを目的とする」としている。つまり、愛護法は、愛護だけでなく、人と動物の共生社会を目的としており、そのためには、無駄吠えをしない、他人に飛びつかない、普段からケージに慣れている、飼い主の指示に従う、餌や水など必要なものを準備しておく、糞尿の処理を飼い主がすべてできる、法律上義務とされる狂犬病の予防注射を必ず行う、子どもや妊産婦、高齢者などに対して公衆衛生上の問題になるような感染症に罹患させない、そして、当然、人を咬まないなどの準備ができていからこそ、愛護を伴う共生社会が実現することを謳っているのである。

ちなみに、飼い主とペットが共に避難をすることを想定し、ペット同伴の避難訓練を企画した際、より現実的な避難状況にするため、飼い主にケージ等を準備した上で避難訓練に参加することを呼びかけたところ「参加者がいなくなってしまうという話がある⁴⁴」。これが現実である。

平常時、トラブルが起こらない限り、ペットを飼っている者と飼っていない者が生活する社会は、お互いに適度な距離を保ちながら維持されている。しかし、災害による避難という特別な状況下において、同じ空間、もしくは、普段よりも密接な距離に両者が存在せざるを得ない状況になった時、ペットの飼い主が優先されるものでも、ペットを飼っていない者が優先されるものでもない。ペットを飼っていない者たちの不理解がトラブルを発生させることも当然あるだろうが、ペット飼い者が、避難生活という緊急事態に対して「準備」をしてこなかった結果、トラブルを発生させているという事実を見過ごすことは出来ない。

勿論、ペットとしての動物（犬）と身体障害者補助犬法に基づいて認定されている補助犬（盲

導犬・介助犬・聴導犬)とは対応が異なる。しかし、補助犬の存在を知らない被災者にとっては、同じ「犬」であることから、ペット飼い主への「準備」の普及と共に、補助犬に対する認識と理解も普及させていくことが、災害時の無用な混乱をなくすことに役立つだろう⁴⁵。

また、近年では、インターネットの普及によって被災地の情報が瞬時に得られるようになった。しかし、残念なことに、誤った情報がまことしやかに拡散されることもあり、ペット同行避難ができないという誤情報がソーシャルネットワーキングサービス (SNS) で「拡散されたことで、被災地に混乱が生じた⁴⁶」ことも報告されている。とくに、SNS 上で大きな影響力を持つインフルエンサーたち (情報伝達に大きな影響力を持つ者) による「ペット受け入れを拒否するのはヒドイ」という趣旨の投稿が拡散され、被災地域が更なる混乱に陥ることも危惧される。勿論、「ペットを救いたい」という善意の声であるが、被災地が直面している状況に思い至る必要もあるだろう。是非、インフルエンサーたちには、発災時だけでなく、平常時においても、自治体等への叱咤激励と共に、飼い主に対してしつけ等の重要性を発信し続けて欲しいと切に願うものである。

動物の中でも「ペット」については、どうしても「愛護」という考えが先行する。しかし、愛護だけでは共生社会は実現できない。動愛法に見られるように、愛護の精神が強いほど、しつけ等に対する責任意識は高く、社会はそうした責任が果たされるからこそ、動物との共生を受け入れるのである。ただ、残念ながら、前提となる「しつけ」や責任についての議論は尽くされておらず、また、救護対策についても十分な検討が成されているとは言えない⁴⁷。その結果、愛護を理解し、責任あるしつけをしている飼い主が不満を募らせる場合もある。たとえば、「十分な準備を行ったことで被害が小さくなった人よりも、今まで何の準備もしてこないで被害を受けた人の方がより多くの支援を受けられるということに疑問⁴⁸」の声が上がるのは当然である。また、飼い主以外の者にとっては、ペット同行避難の甘受を強いられていると感じることもあるだろう。場当たりの対応を繰り返しているのは、災害のたびに同じような批判が繰り返されるだけである。

平常時において、当たり前前の準備をしておく。飼い主同士や飼い主のコミュニティ、自治体、ペット業者、獣医などが、災害時だけに結束するのではなく、平常時から「準備」の必要性を共有し、「準備」のできていない飼い主の問題を自分たちのコミュニティの問題として解決する必要がある。すべての飼い主に危機感を持って責任をまっとうさせる環境づくりが急務なのである。そのためには時には厳しく毅然とした態度が必要となる。たとえば、狂犬病予防注射をしていない犬は、ペット同行避難を拒否する。現実に対応する者には、かなり厳しい局面になるだろうが、平常時から周知の事実として毅然と公表しておけば、飼い主の意識も向上するだろう。厳しい言い方にはなるが、ペットを共生させない状況を作っているのは一部の飼い主であり、その飼い主の責任を問うことを躊躇し、避けるようにしてきた社会の風潮である。その結果、最も大きな被害を受けているのが「ペット」であることを、今一度、心に留めておかなければならない。

(注・引用文献・参考文献)

¹ 秋篠宮文仁・林良博編「家畜の文化」ヒトと動物の関係学第2巻2～14頁参照 (岩波書店、初版、2009年)、江口保暢「動物と人間の歴史」18～19頁参照 (築地書館、初版、2003年) ほか。諸説はあるが、犬の祖先とされるオオカミの一部が飼い犬として定着したとされる。

² たとえば、「携帯電話」を「人」と仮定すると、落として壊せば「傷害」であり、防水機能が無ければ水没は「殺人」となる。そして、根本的に購入や契約する行為は「人身売買」にあたる。これを動物に当てはめれば、「物」という位置付けが理解しやすいかも知れない。

³ 澤井裕「テキストブック事務管理・不当利得・不法行為[第3版]」337頁 (有斐閣、第3版1刷、2001年)

⁴ 狂犬病予防法第4条第3項：犬の所有者は「鑑札をその犬に着けておかなければならない」、同法第5条第1項：犬の所有者は「狂犬病の予防注射を毎年一回受けさせなければならない」同条第3項：犬の所有者は「注射済票をその犬に着けておかなければならない」

⁵ 加藤一郎編「注釈民法 (19) 債権 (10) [五十嵐清]」316頁 (有斐閣、初版9刷、1973年)

⁶ 拙稿「動物占有者の責任に対する再確認」76頁参照 (名古屋学院大学論集社会科学篇 Vol148No2、2011) ほか。

⁷ 他にも多くの判決がある。拙稿「動物占有者における『相当の注意』の現状」三重中京大学地域社会研究所報第23号参照。また、被害者側に行為に着目したものとして、和田真一「動物占有者責任における被害者の行為等に基づく減免責について」(立命館法学2018年5・6号)

⁸ 一般財団法人自然環境研究センター編「人とペットの災害対策ガイドライン」(環境省、2018年)

https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h3002/0-full.pdf

-
- ⁹ 一般財団法人自然環境研究センター編「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」(環境省、2013年)
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2506/full.pdf
- ¹⁰ 本稿注8、1頁
- ¹¹ 本稿注9、1頁
- ¹² 本稿注8、5頁
- ¹³ 加藤謙介「平成28年熊本地震における『ペット同行避難』に関する予備的考察-益城町総合運動公園避難所の事例より-」34頁(九州保健福祉大学研究紀要18、2017年)ほか。
- ¹⁴ 本稿注8、11頁、28頁および本稿注9、7頁参照
- ¹⁵ 一般財団法人自然環境研究センター編「東日本大震災における被災動物対応記録集」114頁
(環境省、2013年)
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2508c/full.pdf
- ¹⁶ 本稿注9、12頁
- ¹⁷ 本稿注8、14頁
- ¹⁸ 本稿注8、2頁参照 家庭動物等の飼養及び保管に関する基準(平成25年環境省告示第82号)第2定義(2)家庭動物等は「愛がん動物又は伴侶動物(コンパニオンアニマル)として家庭等で飼養及び保管されている動物並びに情操の涵養及び生態観察のため飼養及び保管されている動物をいう」。
- ¹⁹ 本稿注9、3頁14・15頁および本稿注8、15頁参照
- ²⁰ 本稿注8、52頁
- ²¹ 本稿注8、11頁
- ²² 本稿注8、8・9頁
- ²³ 本稿注8、52頁から115頁参照 本稿では詳述できないが、是非、一読されたい。
- ²⁴ 本稿注8、21頁から27頁他参照
- ²⁵ 本稿注8、3頁参照
- ²⁶ 本稿注8、7・8頁
- ²⁷ 本稿注8、16・17頁
- ²⁸ 本稿注8、1頁
- ²⁹ 本稿注9、8頁参照
- ³⁰ 本稿注4参照
- ³¹ 一般財団法人自然環境研究センター「熊本地震における被災動物対応記録集」36頁ほか参照(環境省、2018年)
https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h3003/full.pdf ある自治体において368頭の保護された犬の内、鑑札または狂犬病予防注射済票の一方または両方の装着は、わずか16頭だった。
- ³² 本稿注8、52頁
- ³³ 本稿注8、32頁から51頁参照 平常時・災害時の飼い主への普及啓発が詳細に記載されている。
- ³⁴ 本稿注15および注31
- ³⁵ 本稿注15、15頁参照
- ³⁶ 本稿注15、41頁参照
- ³⁷ 本稿注15、58頁・73頁・100頁・241頁・117頁
- ³⁸ 本稿注31、47頁
- ³⁹ 本稿注31、26頁から31頁、69・85頁、183から185頁参照
- ⁴⁰ 本稿注31、82頁
- ⁴¹ 「都道府県別の犬の登録頭数と予防注射頭数等(平成25年度～平成30年度)」(厚生労働省、2019)
<https://www.mhlw.go.jp/bunya/kenkou/kekkaku-kansenshou10/01.html>
- ⁴² 本稿注31、181頁および本稿注9、35頁ほか
- ⁴³ 本稿注31、40頁に、熊本の6自治体が旧ガイドラインの存在を認識していなかったことが報告されている。
- ⁴⁴ 中田真琴・小林豊和ほか「家庭動物(ペット)の緊急時対策に関する国内調査およびアニマルケアセンター内の被災動物の保護体制に関する検討」206頁(帝京科学大学紀要Vol.15、2019年)
- ⁴⁵ たとえば、本稿8、73・74頁には、身体障害者補助犬について言及されている。
- ⁴⁶ 本稿注31、11頁
- ⁴⁷ 今野晃嗣・大森奈保子ほか「コンパニオンアニマルセンターに暮らす動物たちの災害対策を再考する」227頁参照(帝京科学大学紀要Vol.14、2018年)
- ⁴⁸ 本稿注44、206頁