

厚生労働科学研究費補助金（障害者対策総合研究事業）

分担研究報告書

災害時要援護者支援に関する国際ネットワーク構築

～国連防災会議と米国 FEMA による災害時要援護者支援～

研究分担者 河村宏 NPO 支援技術開発機構

研究代表者 北村弥生 国立障害者リハビリテーションセンター

研究要旨

国際的な災害時要援護者の情報交換に関する現状として国連防災会議と米国連邦緊急事態管理庁 FEMA (Federal Emergency Management Agency of the United States) の Office of Disability and Integrated Coordination(ODIC)について概説した。過去2回の国連防災会議は日本で開催され、第三回(2015年)も日本で開催が決定している。過去に策定された「横浜戦略」「兵庫行動枠組」では、障害者および災害時要援護者に関する記載はなく、第3回で採択される行動目標に記載されるための研究及び活動が必要であると考えられる。ODIC では、災害と避難に関する情報提供を中心に情報と情報提供方法の整備が行われていた。また、当事者および当事者家族が計画作成に参加していた。

A. 目的

本稿では、国際的な災害時要援護者の情報交換に関する現状として国連防災会議と米国連邦緊急事態管理庁 FEMA (Federal Emergency Management Agency of the United States) を概説する。災害時要援護者支援において国際ネットワークの構築を考える理由は3つある。第一は、環太平洋諸国は地震と津波の被害を頻繁に経験し、その予防と対処方法には共通することも多く、共有することに意義があるためである。第二は、災害時要援護者として外国人、旅行者が数えられており、国際的な情報共有と情報提供の仕組みが必要と考えられるためである。言語あるいは文化の障壁により、

災害に関する避難情報を入手できずに被害に遭う危険があるためである。第三は、地球温暖化により、従来とは異なる自然現象は国際的に起こっており、自然災害による課題と対応は国際的に共有する価値があると考えられるからである。たとえば、平成24年には、日本では竜巻、東南アジアでは長期に亘る洪水、ヨーロッパでも洪水、米国東海岸では海面水位の上昇によるハリケーンの被害の増大が報告された。

米国 FEMA を対象に選んだ理由は2つある。第一に、FEMA は災害時の障害者対応を行う部局 Office of Disability and Integrated Coordination(本稿では、以下、ODIC) を2009年に創設している点で国際

的に先行しているためである。第二に、国際的な問題共有において英語は共通言語として各国に伝達する媒介として有効であるためである。第三に、米国では FEMA が災害時対策を統一している点で体制が理解しやすいためである。これまでに、FEMA 長官 2 名が総務庁に招聘され、日本の防災体制について、内閣府（防災）と総務庁（消防）に分かれている点は統合すべきと助言している[1]。しかし、2001年9月11日の世界貿易センターにおけるテロの後、米国の危機管理は 22 省庁に分かれていた機能を統一した国土安全保障省 Department of Home Security の一部門に FEMA はなった。そのために、自然災害対策よりもテロ対策が重視され、2005年のハリケーン・カトリナの事前および事後の対策が不十分であったことも指摘されている[2]。

B. 方法

国連防災会議については、インターネットを介して情報収集し整理した。

FEMA の障害・包括統合部については、ホームページから提供する資料を参照した後、マーシー・ロス Marcie Roth 部長に面接法による調査を行った。調査は平成 25 年 3 月 12 日（米国東海岸時間）に約 3 時間行われ、IC レコーダーで記録した。本稿は、調査時のメモと文献に従い記載する。

C. 結果

1. 国連防災会議

1. 1. 経緯

国際的な災害に関する動きには、国連防災会議がある（外務省ホームページ. 国連防災世界会議開催の経緯.

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kikan/wcdr_keii.html）。1990年に、日本他155カ国の提案により、第44回国連総会で「国連防災の10年」が採択された。目的は、自然災害による人的損失、物的損害、社会的・経済的混乱について、国際協調行動を通じて軽減することであった。我が国は、主要提案国として10年間で合計770万ドルの財政的貢献を行った。1994年5月には、横浜で第1回国連防災世界会議が開催され、「国連防災の10年」の中間年の達成状況を確認し、「より安全な世界に向けての横浜戦略」を採択した。

2002年8-9月には、持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルクサミット）が開催され、持続可能な開発のための地球規模の課題を整理した、「ヨハネスブルグ実施計画」の中にも防災問題について多数が言及された。

2005年1月には、兵庫県で第2回国連防災世界会議が開催され、「横浜戦略」（1994年国連防災世界会議）の見直しの結果を踏まえ、21世紀の新しい国際防災戦略「兵庫行動枠組 2005-2015」を策定した。「兵庫行動枠組」に従って各国が防災活動に取り組むことによって、全世界の自然災害による被害の軽減が目指されている。（外務省ホームページ. 国連防災世界会議の開催について

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/kikan/kosshi.html>）

2012年12月には、2015年の第3回国連防災世界会議も日本で開催することを決定する内容を含み国際防災戦略に関する決議案が採択され、外務省と内閣府が開催都市の決定に携わっている。
(外務省ホームページ. 第3回国連防災会議の我々の決意。ロス部長は障害児の母親で、障害国での開催決定http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/releases/24/12/1206_01.html)。

1. 2. 国連防災会議における障害者への言及

過去の国連防災会議で採択された「横浜戦略」「兵庫行動枠組」のいずれにも障害者に関する記載はない。そこで、本研究では、2015年の第3回国連防災会議で採択される新規の行動目標に「障害者」あるいは「災害時要援護者」が記載されるための基礎研究を行うことを目標としている。

しかし、「兵庫行動枠組」の進捗状況を点検・評価し、今後の推進方策を検討するための2年に一度の国連主催国際会議である防災グローバル・プラットフォーム会合 Global Platform for Disaster Risk Reduction において著者は理事を務め、次項で紹介する FEMA の ODIC 部長も参加する。(外務省 HP. 第3回防災グローバル・プラットフォーム会合(概要) <http://www.mofa.go.jp/policy/un/gpdrr1105.html>)

2. 米国国土安全保障省 連邦緊急事態管理庁 FEMA ODIC における災害時における障害者支援

2. 1. 歴史と組織

ODIC は、2005年のハリケーン・カトリナ後に作成された報告書における障害者の記載に始まる。報告書を受けて、2007年新法が制定され、2009年に ODIC が設立された。ロス部長は障害児の母親で、障害者の権利擁護運動を行ってきた女性で、報告書の作成からこの課題に携わった。

ODIC はワシントン D.C.に本部を置き、開設当時はロス部長1名であったが、現在のワシントン D.C.における職員は8名、全米に100名が配置されていた。職員の専門は多岐に渡り、最も人数が多いチーム・コーディネーター・アシスタントは75名であった。専門はたとえば、community specialist, disability integration specialist, integrancy coordination counselor, field operator chief, contract specialist, , service animal の専門家などであり、全盲の職員もいた。ODIC の定常予算は年間1,500万円であったが、事業ごとに独立した予算が執行されており、人員も事業も拡大していた。

2. 2. 基本業務

ODIC の基本業務は2つあった。第一は、減災準備及び教育であった。第二は、事前に各種の協定を結ぶことであった。職員には協定締結のための専門家もいた。

減災教育としては、知的障害児を対象とした教材 Feeling Safe, Being Safe をホームページから公開していた。この教材は、地域ごとに改定して使用されていた。

協定は、発災後 24 時間以内に 2,000 人を収容する病院などの場所、介助者、手話通訳者、車両、物資を派遣するために供給組織と結んでいた。しかし、発災時の避難支援は、国ではなく、地方自治体の責任であった。

一次避難所における障害者に対する設備配慮に関するガイドライン *Guidance of Functional Needs Support Services in General Population Shelters* (2010) も作成されていた。

2. 3. ハリケーン・サンディへの対応

現在、ロス部長はニューヨークでハリケーン・サンディの対応を続けていた。ニューヨークには、ワシントン D.C. から 3 名の派遣があるほか、障害当事者を含めた 9 名の障害に詳しい臨時雇用者が勤務していた。臨時雇用は 12 月から当初は 120 日の予定で開始されたが、終了は決まっていなかった。

現在の主な対応は、ニューヨーク州、ニュージャージー州、コネティカット州に合計 175 か所設置された災害復興センター *Disaster Recovery Center* において、災害時に使用できる支援技術を *Tool Kit* として、2 日程度で紹介している。

2. 4. 新規事業

新規に計画されている事業は、18 歳以上の青年 1600 人に 1 年間の災害時要援護者支援に関する研修を実施することであった。

研修生の配分は、ニューヨーク州 100 人、ニュージャージー州 200 人など直近の災害を含めた災害危険地域に多く計画されていた。大学によっては単位に認めることもできる。研修修了生は、災害時には避難所で働くことが見込まれていた。

D. 考察

ODIC の活動については、調査で教示された資料の調査を次年度に進める必要があるが、日本でも活用できる活動が見込めそうである。逆に、地震、津波、集中豪雨の経験が米国より頻繁にある日本の災害時要援護者支援に関する経験は、米国にも有益であると考ええる。平成 25 年度には、さらに米国の関係者に呼びかけ、国連防災会議の提言に要援護者支援の項目を入れることも視野にいれた国際比較研究を進めることは有意義であると考ええる。

E. 結論

・過去に策定された「横浜戦略」「兵庫行動枠組」では、障害者および災害時要援護者に関する記載はなく、第 3 回で採択される行動目標に記載されるための研究及び活動が必要であると考えられた。

・米国 FEMA の ODIC では、災害と避難に関する情報提供を中心に情報と情報提供方法の整備が行われていた。また、当事者および当事者家族が計画作成に参加していた。