



注：頻度および人命と財産に対する影響を含む脅威の順位 (State Civil Defense提供資料、和訳は筆者による)

図1 ハワイの災害概要 (2006年9月)

表1 ハワイの避難所に関する統計

郡	人口	避難所合計	収容可能人口	35% 避難人口	避難所不足人口
オアフ	905,266	150	257,997	316,843	58,846
カウアイ	62,640	19	19,766	21,924	2,158
マウイ	139,999	24	38,366	49,000	10,634
ハワイ	167,293	27	32,483	58,553	26,070
旅行者	159,000	0	0	55,650	55,650
計	1,434,198	220	348,612	501,969	153,357

注：State Civil Defense提供資料、和訳は筆者による。

(State Department of Education)、ハワイ州発達障害審議会 (State Council on Developmental Disabilities)、高齢者課 (Executive Office on Aging) の7機関、都市の機関では、ホノルル市 Civil Defense Agency、ハワイ郡 Civil Defense Agency、カウアイ郡 Civil Defense Agency、マウイ郡 Civil Defense Agency の4機関である。また、民間の機関では、アメリカ赤十字、ハワイ州ヘルスケア協会が参加した。教育省が参加しているのは、学校が避難所になっている場合が多いことも考慮されているためである。

当初より、障害者自身の参加を重要視しており、広く意見を募集しつつ、ワーキンググループ

の検討により最初につくられたのが Interagency Action Plan 2006 である。その後、地域の障害関連のグループにも参加を促し、Interagency Action Plan Working Group が発足した。さらに、州の機関、民間の機関、障害当事者、群の機関が参加し、ともにプランを発展させていくための議論が行われた。このプランは、州全体の計画というより、なにを目指し、どのように準備するかというロードマップのようなものである。そのロードマップのなかでは、障害の有無にかかわらず、すべての人に対する備えとして計画を進めていくこととされている。

調査時点 (2008年10月) までにいくつかの団体

障害者、子どもなど災害時要援護者であること、そしてその死に至る原因は災害そのものの直接死よりも関連死が多くを占めること、すなわち現在の社会構造が災害時要援護者をより脆弱な立場においやっていること、災害時に福祉サービスが停止してしまうことの問題、その背景に防災行政と福祉行政の連携がうまく機能していないことを鋭く指摘している。また、福祉研究者がこの災害時の課題について取り組むことの必要性も併せて指摘している。もう1つは、浅井による伊勢湾台風時の南医療生活協同組合の設立経過を詳細に調べた歴史研究(浅井 2010)であり、日常的なコミュニティのなかで災害時への対応が行われることの必要性にも言及している。本稿はこの両論文の指摘と同様に、すなわち通常福祉サービスの利用者こそ災害時の被害が大きくなる可能性があり、そのための事前の備えが必要であること、その備えを地域社会の日常に根づかせる必要があるものと考え、そのための参考事例として米国ハワイ州の事例を調査したものである。本稿は同州の要援護者対策の基本的な枠組みを記述するとともに、その有効性と応用可能性について検討することを目的とする。

II. 研究方法

2008年11月17～19日に、ハワイ州を訪れ、以下の施設を訪問し、各担当者からの聞き取り調査を行った。

訪問施設は、1) ハワイ州民間防衛局(State of Hawaii - Civil Defense Division, 以下CDD)〔訪問日2008年11月17, 18日〕: 面会した担当者は、副局長(Vice Director)、ハリケーンプランナー(Hurricane Planner)、広報担当者(Public Information Specialist)の3人である。2) 保健省(Department of Health)内にある障害とコミュニケーションアクセス委員会(Disability and Communication Access Board, 以下DCAB)〔訪問日2008年11月19日〕: 面会した担当者は、プランナー(Planner)、発達障害局ケースマネー

ジメント&情報サービス部医療ソーシャルワーカー(Developmental Disabilities Division, Case management & Information Services Branch, MSW)、地域精神健康センターシステム管理官(Community Mental Health Center System Administrator)の3人である。

以上の6人からの聞き取り調査の結果および提供された資料から得た情報を整理した。

III. 研究結果

1. ハワイ州の主な災害と必要とされる避難所の想定

ハリケーン、鉄砲水、津波など、水の被害がいちばんの脅威と考えられている(図1)。避難所の数の必要数は、ハワイの人口143万人のうちの35%(50万人)が避難する場合を想定しているが、現状では約15万人分の避難所が不足していると推計されている(表1)。

2. Interagency Action Plan 作成の経緯

アメリカ合衆国では、2001年9月11日に起こったアメリカ同時多発テロ事件、2005年のカトリナ、リタ、ウィルマといったハリケーンの被害により、防災対策の重要性についての認識はいっそう高まった。なかでも、障害者や健康管理に特別なニーズをもつ人は、ひとたび通常的生活環境、対応方法、支援システムが崩れた場合の脆弱性は高い。また、2001年にハワイ州で行った調査によると障害者の58%は防災についてだれに相談すればよいかを知らず、61%は自宅で被災した場合の避難先についての計画がなく、50%は職場での避難先についての計画がなかった。これらはいずれも障害のない人に比べて高い割合であった。この状況を改善するべく、2005年秋、DCABが、その母体でもある保健省、CDDに声をかけたのが最初で、Action Plan作成のワーキンググループが発足した。発足当時の参加機関は、州政府機関では、DCAB、保健省、CDD、厚生省(State Department of Human Services)、教育省

4. 避難所の整備方針

避難所の整備方針は、ハブ避難所アプローチをとっている。ハブ避難所アプローチとは、すべての避難所が発電機や調理場をもっているわけではないので、主要地点の避難所を「ハブ避難所」として設定し、そのハブ避難所がカバーする避難所分の調理をして配るハブシステムをとるものである。予算が確保できれば、10年かけてすべての避難所に発電機や調理場を準備する予定である。

また、健康上の問題のある人の避難所はレベルを3段階に分けて設定している。

- レベル1：障害があるとしても、ADLが自立している人向けの避難所。一般の人と同じ避難所を使う。
- レベル2：介助が必要な人向けの避難所で、レベル1の避難所に隣接されている。これにより、レベル2の避難所には介護者だけが同行し、その他の家族は隣接するレベル1の避難所を利用できるため、家族全員でレベル2の避難所に入る必要もなく家族を分離させることもなく、通常の状態を保つことができる。
- レベル3：急性期医療が必要な人向けの避難所。手術が必要な人、臨月の妊婦など。

これらの避難所への避難については、buddyプログラムにより、自助・共助により避難する方法が想定されている。Buddyプログラムとは避難の移動手段をもたない人、ひとり暮らしの人などをだれかが助けに行く組み合わせをつくっておくプログラムである。

そのほか、障害者向けの避難訓練は障害者自身の参加による机上訓練および実際の避難訓練を実施している。

5. Buddyプログラム

障害者・高齢者の自助を強化する支援として、buddy（仲間）プログラムがある。近所の人、近所に住む友人や親戚などをbuddyとしてあらかじめ選んでおき、いざというときに支援してもらうシステムである。このプログラムは特に、①日常

生活はひとりでできるために単身で生活している障害者、②非常に高齢の親と住んでおり避難の際に家族の支援が期待できない障害者、および③危険度の高い地域（池の近くなど）に住む障害者、を中心に進めている。要援護者1人につき、buddyは少なくとも2人に依頼することになっているが、buddyを探すにあたっては、ケースマネジャーが支援する。利用者本人に候補となる人を尋ね、本人が直接依頼することが難しければ、ケースマネジャーが説明と依頼をする支援を行う。

6. 知的障害／発達障害児・者へのアプローチ

知的障害／発達障害をもつ人に対しても、他の人と同様に自助（self preparedness）を強化することが第1の方針である。これはすべての住民に対して政府がよびかけている方針でもある。ケースマネジャーらが発災時につけて救助することは現実的に不可能であるためである。

ハワイ州の発達障害部ケースマネジメント&情報サービス部のケースマネジャーの数は80~100人程度で、約3,000人の障害者へのサービスを提供している。発達障害部ケースマネジメント&情報サービス部では、すべての新規採用および現職のケースマネジャーへの防災教育を行っている。新規採用のケースマネジャーは2か月以内にオンラインプログラムを受け、災害に関するケースマネジャーの役割について学習することが義務づけられている。ケースマネジャーが学ぶ役割は、National Incident Management Systemにより整理されている。

すべてのケースマネジャーは個々の利用者への援助方法についての発達障害部が作成したスクリプトを学ぶ必要がある。スーパーバイザーの指導を受けながらそのスクリプトを学び、毎年個々の利用者について、buddyプログラムがうまく機能しているか、避難グッズが準備できているのかを確認することになっている。避難グッズについては、赤十字社により約80ドルで販売されているため、個々のニーズにあわせて準備する。また購

の加入と脱退があり、上記に加え、ハワイ自立生活センター、全国視覚障害者連合会など7つの障害の当事者団体が加わっていた。

3. Interagency Action Planの概要

このプランでは、障害のあるすべての人の安全を確保するための計画を作成すること、ならびに障害のある人自身が参加することによって、その人たちのニーズが地域全体のプランに反映されることが目指されている。このプラン策定のワーキンググループでは、障害を診断名や属性で把握するのではなく、「高度の医療的なケアが必要な人」「簡易ベッドで寝ることができない人」など、どのような支援が必要なのかというニーズベースで把握する方針をとっている。このプランには7つのゴールが設定されている。

ゴール1：ADA（障害をもつアメリカ人法、The Americans with Disabilities Act）に基づき、避難所として使われる予定のすべての施設の入り口やトイレのアクセシビリティを確保する。スロープのつけ方の工夫などにより、最低限、レベル1の障害者（障害があってもADLが自立している人、レベルについては「4 避難所の設置方針」にて説明する）に対応できるようにする。

ゴール2：地域の日常生活の場（自宅）が避難に耐えうる状況にする。これによりレベル1の避難所の負担が軽減され、障害のある人も家にとどまることが可能になる。そのために、保健省が15万ドルを予算化し、個人を支援して防災準備をする活動にあて、2人の退職したナースがそのサービスの支援にあたっている。その他、5万ドルを一般市民への防災に対する啓発費用（テレビ、ラジオ、ピラ等）として使っている。

ゴール3：増加の予測されるレベル2の人（介助・介護が必要な人）に十分対応できる避難所の数と分布を充実させ、長期的にはすべての避難所がレベル2のケアを提供できることを目指す。発電機、薬用の小さな冷蔵庫、病院のベッド、酸素ボンベ、コミュニケーション支援機器などの避難所への整備に努めている。この整備については、

2007年に着手したばかりで、ごく一部しか準備ができておらず、まだまだ不十分だが、順次進めているところである。

ゴール4：障害者や医療的治療の必要な人たちの日常の生活場所での防災対策を強める。現在は一般および専門家の機関に向けたキャンペーンを中心に行っており、ゴール2にも関係するが、高齢者施設、発達障害の人の施設、孤児院等の各種の福祉機関が自分たちのスタッフを通じて防災力を高めるアプローチをとっている。

ゴール5：ヘルスケアの提供機関がもつそれぞれの防災計画を支援するための専門家向け教育を提供する。たとえば、ある高齢者施設が浸水予測地域にある場合には、その施設の避難所を設定し、避難訓練の実施を支援する。避難の目標については、大学の研究者とともに想定する浸水域を設定する研究を行い、この130年間の記録から、安全な場所と浸水の危険がある地域を調べ、住所を入力すると、避難地域かどうかが表示されるシステムを運営しており、それをホームページ上で公開している。

ゴール6：障害者や医療的治療上の特別なニーズをもつすべての人が他の人と同等の情報をアクセシブルなフォーマットで享受することを保障する。聴覚障害者は最も情報提供の難しい人々であると考えており、音声や書記文字からの情報入手が困難な人には絵を多用したメッセージの発信、携帯電話への文字情報の発信などの対応を行っている。この目標の達成には、たとえば、情報の伝達については、テレビの情報に字幕をつける、携帯電話のメールでも受け取れるようにするなど、障害者も同じ情報が受け取れるようにするための契約を行っている。

ゴール7：それぞれの郡は、避難所への移動手段をもたない障害や医療的治療上の特別なニーズをもつ人々の搬送についての計画をもつ。郡が避難計画を立てる責任はあるが、ただ、避難するかどうかは本人の意思であり、強制することはできない。

表2 Interagency Action Planのユニバーサルデザイン・合理的配慮観点からの整理

ユニバーサルデザイン	合理的配慮
ゴール1：避難所すべての入り口やトイレのアクセシビリティを確保する	ゴール2：日常生活の場（自宅）が避難所に耐えうる状況にする
ゴール3：レベル2のケアが提供できる避難所を充実させる	ゴール4：要援護者の日常生活の場における防災計画の支援
ゴール6：特別なニーズをもつすべての人が他の人と同等の情報をアクセシブルなフォーマットで享受することを保障する	ゴール5：ヘルスケアの提供機関における防災計画の支援のための専門家教育の提供
	ゴール7：特別なニーズをもつ人々の搬送について計画をもつ

われている点が挙げられる。自宅にとどまることを可能とするための家屋の補強、3つのレベルによる避難所の整備、災害時には通常の利用者以外も受け入れる準備をする障害者サービス事業所という複数の対策がとられていた。複数の対策があることにより、脆弱性の高い人々が予想外の被害に遭遇した際にも対応できる可能性も高まるであろう。

2. Interagency Action Planにおけるユニバーサルデザインおよび合理的配慮の観点

Interagency Action Planは、その作成過程で、障害のある人自身が参加することによってその人たちのニーズが地域全体のプランに反映されることが目指されている。

ユニバーサルデザインは、「ユニバーサル＝普遍的な、全体の」という言葉が示しているように、「すべての人のためのデザイン」を意味し、障害の有無、年齢にかかわらず子どもから高齢者まで、できるだけ多くの人々が利用可能であるようにデザインすることをいう（Maceら 1991）。そして、「できるだけ多くの人々が利用可能であるように」するためには、その作成過程に多くの関係者が参加し、そのニーズを反映させるという作成過程自体もユニバーサルデザインの重要な考え方である（Ostroff 2001；Burgstahler 2009）。障害のある人自身が作成過程に参加しているInteragency Action Planは、このような点からもユニバーサルデザインの発想を体现するものであるといえるであろう。一方で、特定のニーズの

ある人を対象としたゴールも設定されていた。

そこで、他地域での応用を考える際の資料として、Interagency Action Planのそれぞれのゴールが、すべての人を対象とするユニバーサルデザインによる対応、特定ニーズをもつ人を対象とした「災害における合理的配慮」のどちらの観点により達成される計画となっているのかを分類整理し、表2に示した。

ユニバーサルデザインによる対応としては、すべての施設の物理的アクセシビリティをより多くの人にとって高いものにするというゴール1は結果的に障害の有無にかかわらず、そのメリットを享受できるものであると考えられる。また、ゴール3は介助を必要とする人に対応できる避難所を充実させるということであるが、これも特定の人のニーズのみに対応するものではなく、すべての人が利用する避難所でケアを受けられるようにするというものであり、たとえば通常は健康な人でも災害時に体調を崩したりけがをした場合の対応を強化することにもなっている。この意味で、ユニバーサルデザインを指向しているものであるだろう。ゴール6も、すべての人が自分のニーズに合ったフォーマットで、他と同等の情報を入手できることを目指すものであり、これはユニバーサルデザインそのものであるが、手話による情報提供など、場合によっては合理的配慮との組み合わせにより提供されることも考えられるだろう。

ゴール2、ゴール4、ゴール5、ゴール7は、特にニーズが高いと判断される人に優先的に対応しようとする合理的配慮の考え方に沿ったもので

入する費用をもたない障害者に対しては助成プログラムが用意されている。避難グッズの準備にあたっては、食料など障害者本人のためのものおよびbuddyのためのものの2人分を用意しておくこと。また、保険証や常用している薬の準備を指導している。行くべき避難先については、災害の種類ごとの避難所一覧を基に、各利用者の最寄りの避難所を検討し、どのようなときにどこに避難すればよいかの確認することもケースマネジャーの仕事である。

ケースマネジャーは、本人の同意を得て写真付きのケースレコードを作製し、CDDのシステムに登録する。その登録があれば、発災後、安全が確認できない場合には衛星システムとの組み合わせで本人の所在を確認することができる。また、ケースマネジャーは発災前および発災後の障害者のニーズについてCDDや保健省ほかの部局に伝え、連携していく役割を担っている。ケースマネジャーは、災害時には特別エリアに入ることができる緊急要員（emergency worker）となることを身分証に記載されている。

7. 精神障害者へのアプローチ

ハワイ州には約14,000人の精神障害者がいるが、そのすべての人がケースマネジャーを必要としているわけではないため、約500人のケースマネジャーが支援を行っている。自助への支援については、発達障害／知的障害者の場合とほぼ同じである。

精神障害者のサービスについては、個々のサービスを展開する事業者と州政府が契約を行う形で提供されており、個々の事業者が利用者の防災に関するケースレコードを作製する責任を負っている。個々の利用者はケースレコードの作製と、州のシステムの登録について、ケースマネジャーからインフォームドコンセントを受ける。

精神障害者が利用するクラブハウスでは、災害時には通常の避難所の利用が困難な人のために、利用者以外の精神障害者も広く受け入れることを表明しており、そのための準備も行っている。

ケースマネジャーにとっては、災害対策というのは、多々ある役割のひとつにすぎないため、重要性を常に意識させる注意喚起が行われている。

IV. 考 察

1. Interagency Action Plan の応用可能性

今回調査したハワイ州のInteragency Action Planは以下の点から有用であり、わが国での応用が期待されると考えられた。

第1に障害者団体を含む多分野の関係機関が防災計画について検討する場がつくられ、地域全体の防災計画のなかで障害者を含む要援護者の防災が考えられていることの有効性が挙げられる。多機関の連携にはさまざまな調整が必要となるが、たとえば「学校が避難所になるので教育省も参加することが有効である」といった指摘はわが国でも当然あてはまるものであり、市町村レベルでも必要な試みであろう。また、障害者自身がこの計画の策定に参加しているということは、より多くの人のニーズを満たす仕様を生み出すことにつながりきわめて効果的であると考えられる。

第2に挙げられるのは、保健福祉の専門家向けの防災教育が計画にも掲げられ、またそれに基づく実践としても防災についての自助への支援をスクリプト化し、ケースマネジャーが直接支援できる体制を整備している点である。障害者のケアにあたるスタッフにとって、災害は日常の業務と比較して関心の薄い事柄になりがちであるが、マニュアル化し、体制として準備することで漏れない準備が可能となると考えられる。また、このケースマネジャーによる支援が、「救出しに行く」ための支援ではなく、自助・共助を高めるための事前の支援だという点も重要である。避難グッズの準備、近隣の人にbuddyとなってもらうなどの橋渡し役等、事前の自助・共助への支援は限られた支援職員数ですべての要援護者の命を守ることができる。最も可能性の高い方法であるといえるであろう。

第3に、複数の形で要援護者の避難所整備が行

府県、市町村でそれぞれ対応が行われるが、本稿で紹介したような具体的な支援方法等については市町村が計画をつくる枠組みとなっている。市町村の規模はさまざまであり、すべての市町村に参画すべき当事者グループが組織されているとは限らない。また、小規模の自治体にとっては個別計画の策定や福祉現場のスタッフ教育のプログラムを準備することは負担が大きいと感じられるかもしれない。生活圏域を共有する複数の市町村が合同で策定する、国レベルで参考にしやすい国内の好事例を集積する、地域性を超えて共通する部分については共通の教育プログラムを準備するなど、小規模自治体にとっても応用がしやすくなるような普及方法の検討は必要であると考えられる。

最後に、災害という非日常の緊急時には、なかなか要支援者への「特別な対応」「個別の対応」にまで手を回す余裕がない、という意見もあるかもしれない。しかし、「特別な（個別の）対応」=合理的配慮は、「障害ある人の権利に関する条約（障害者の権利条約）」でも定められており、要支援者にとっては権利、救済する側（特に行政）にとっては義務であるという意識づけをもつことが大切である。そして、個々の要支援者にとって必要とされる「特別な（個別の）対応」が、他の地域住民からみて「過剰な保護」、すなわち「不平等」であるとの認識をもたれないためにも、多くの人が防災計画作成過程に参加し、合意を形成する場を確保していくことがまず重要であると考えられる。これらのプロセスに医療や福祉の専門家が積極的に関与していくことを期待したい。

4. 今後の課題

本稿はわが国の防災対策において必要とされる福祉分野からのより積極的な参画に向けた参考事例を紹介した。本稿の執筆にあたり防災や災害時要支援者に関わるすべての文献を網羅できたわけではなく、現在、各地域で行われている取り組みをすべて俯瞰できているわけではない。普及の範囲の限られている報告書や、公刊されていない報

告書等を含め、多くの先進事例にハワイ州の事例に共通する取り組みや普及に役立つ経験が存在する可能性は十分ある。それらの知見も併せて検討し、わが国での普及に向けた方策を検討することは今後の課題である。

V. 結 論

本稿では、わが国での災害時の要支援者対策に資するうえで、障害者の権利条約にも掲げられている「ユニバーサルデザイン」と「合理的配慮」の考え方を防災計画にも導入することが有効と考え、その実践例として参考となるハワイ州の取り組みを検討した。ハワイ州の取り組みは、Interagency Action Planとして防災計画を策定する段階から当事者団体の参画があり、結果として、ユニバーサルデザインと合理的配慮の双方の視点を備えた計画が進められているものと考えられた。わが国の自治体に導入するにあたっては、国レベルでの好事例の集積や教育プログラムの開発など、普及のための取り組みが必要であると考えられるが、各自治体の防災対策に具体的に応用できる仕組みであると考えられた。

なお、本研究の一部は厚生労働科学研究費補助金・健康安全・危機管理対策総合研究事業（課題名：災害対策における要支援者のニーズ把握とそれに対する合理的配慮の基準設定に関する研究、H20-健危-一般-003、研究代表者：八巻知香子）によるものである。ハワイ州の調査および得られた知見の検討には筆者のほか、研究分担者の河村宏（支援技術開発機構）、岡宮郁子（国立障害者リハビリテーションセンター研究所）、清水里香（社会福祉法人浦河べてるの家）が参加した。

謝辞 本研究の実施にあたり、快く情報を提供してくださったState of Hawaii - Civil Defense Division、Disability and Communication Access Boardの方々には厚く御礼申し上げたい。

あるといえるであろう。これらの対策は、限られた資金、人手と時間のなかで対応するうえでは、ニーズの高い人を優先して対応することはきわめて理にかなった方法であるといえる。

ゴール2に関しては、特別なニーズのある人の日常生活の場を避難に耐えうるようにするというもので、そのために確保された予算も支援者も限られたものであるため、すべての人を対象とするものではない。ゴール7も同様に、すべての人の搬送計画ではなく、特別なニーズをもつ人のみである。これらの対応は一部の要援護者を対象とするものであるが、この対策により、個々の避難所でのケアの負担が軽減されたり、行政職員や近隣住民に過度な負担を強いる搬送作業などが軽減されたりする可能性が高く、結果としてその地域全体の負担が軽減されることになると考えられる。

ハワイ州のInteragency Action Planは、以上のように整理することができ、ユニバーサルデザインと合理的配慮の2つの視点を取り入れられているものと考えられた。

さきに述べたように、ユニバーサルデザインと合理的配慮による複合的なアプローチが限られた資源の配分という点でも効果的で、効率的かつ実効性の高いシステムができると考えられる。したがって、ユニバーサルデザインと合理的配慮を組み合わせて作成されたハワイ州のInteragency Action Planは効果的な要援護者支援モデルであると考えられ、日本の防災においても、ユニバーサルデザインと合理的配慮の視点を適用することは、今後、長期的な防災計画を立てつつ、既存資源ですべての人の安全な避難を保障する方策を考えるうえで有効であると考えられた。

3. Interagency Action Planの日本の災害要援護者支援対策への応用

内閣府の策定したガイドライン（情報伝達体制の整備、災害時要援護者情報の共有、避難支援計画の具体化、避難所における支援、関係機関等の間の連携等）は要援護者に対する支援を地域全体の防災対策に加えて、新たに取り上げるべき重要

な課題としている。要援護者対応は、これまでの一般的な地域防災計画には盛り込まれていなかった視点であるため、重要性の指摘とそれへの取り組みは重要である。しかし、自助・共助での安全確保が必要である以上、防災計画のユニバーサルデザイン化、すなわち住民全体の防災計画のなかにさまざまな状態の人を盛り込み、そのうえで拾いきれないニーズを合理的配慮の考え方に基づき正当な権利として保障するという視点をもっと意識し進めるべきではないだろうか。実際の日本の要援護者支援対策をみみると、実質的にはユニバーサルデザインと個別の対応にあたる合理的配慮の2段階の構成になっていると考えられる部分はいくつかある。たとえば、できるだけバリアフリーを取り入れることを意識している自治体は多く（吉川ら 2003）。各自治体の用意する避難所についても、多くの人が利用できるように設計されているものが増えてきているが、まだ散発的なものにとどまっている状況である。

ユニバーサルデザインを意識した防災計画を進める際には、当事者、すなわち災害要援護者の計画策定過程への参加が必須である。日本の要援護者対策には当事者の意見が反映されていないという指摘、また行政レベルで決まったことが当事者に知らされていないという現実があるという（八幡 2007）。この現状をいち早く打開し、要援護者自身に対してはもちろん、住民全体に対して開かれた状態にし、住民にとって納得のいく計画を作成できる環境を整えるべきである。

要援護者自身の参画の仕組みをつくるには地道な長期にわたる取り組みが必要であろう。ハワイ州では州全体での取り組みが行われており、Interagency Action Planは州の保健福祉行政担当者が主導しつつも障害者等の当事者団体の積極的な参画の下で計画が検討されていた。当事者が計画の段階から参画する仕組みがあるからこそ、必要なニーズが考慮される仕組みになっていたと考えられる。また、福祉専門職員への防災教育もスクリプト化し、すべての職員が受講する仕組みが整えられていた。わが国の防災対策は国、都道

**Universal Design and Reasonable Accommodation in Disaster
Preparedness for Persons with Special Needs**
—Examination of the Interagency Action Plan in Hawaii—

Chikako YAMAKI, Mieko MOCHIZUKI

The importance of disaster preparedness for persons with special needs is widely acknowledged. Though some leading local governments are struggling to make a list of persons with special health needs or to build support systems among their neighbors, most of them have a rocky road ahead. In order to drive forward the disaster preparedness for persons with special needs, contribution from professionals in medical and welfare fields is expected.

When we think theoretically, applying the concepts of universal design and reasonable accommodation -which is stated in UN Convention on the persons with disabilities- into disaster preparedness plans is the best way to cover all the citizens in the area. Inter Agency Action Plan in Hawaii is a good example because persons with special needs themselves are the member of the committee and contribute to the plan.

Discussion is summarized that this plan is successfully made up with universal design concept and reasonable accommodation, and it is applicable to local disaster preparedness plans in Japan.

Key Words : Disaster preparedness for persons with special needs, Universal design, Reasonable accommodation, Interagency action plan, Hawaii

文 献

- 浅井純二 (2010) 「医療生活協同組合組織化の史的考察——伊勢湾台風被災地の名古屋市南区南部の事例から」『社会福祉学』50(4), 16-28.
- Burgstahler, Sheryl (2009) *Universal Design: Process, Principles, and Applications*. (<http://www.washington.edu/doit/Brochures/PDF/ud.pdf>, 2009.9.24).
- 藤澤敏孝 (2007) 「災害時における情報提供・支援体制と普段からのまちづくり——災害時情報保障委員会の活動から」『季刊福祉労働』115, 49-56.
- 東 俊裕監修, DPI日本会議編集 (2007) 『障害者の権利条約でこう変わる Q&A』解放出版社.
- 伊藤則正 (2008) 「障がい者の声に基づく避難支援体制づくり」『月刊福祉』91(2), 32-5.
- Mace, R., Hardie, G. and Plaice, J. (1991) *Accessible Environments: Toward Universal Design*, Preiser, W.E., Vischer, J.C. and White, E.T. eds. *Design Interventions: Towards a More Humane Architecture*, Van Nostrand Reinhold, 155-76.
- 内閣府 (防災担当) 災害応急対策担当 (2008) 「政府における災害時要援護者支援の取り組みについて」『月刊福祉』91(2), 22-5.
- 中村徹立・野仲典理・梅村幸一郎・ほか (2006) 「災害時要援護者避難支援策の具体化のための手引き」国土技術政策総合研究所資料292号, 国土技術政策総合研究所.
- Ostroff, Elaine (2001) *Universal Design: The New Paradigm*, Preiser, Wolfgang, F. E. and Ostroff, Elaine, et al. eds. *Universal Design Handbook*, The McGraw-Hill Companies Inc. (=2003, 古瀬 敏訳 「ユニバーサルデザイン——新しいパラダイム」梶本久夫監修 「ユニバーサルデザインハンドブック」丸善.)
- 災害時要援護者の避難支援における福祉と防災の連携に関する検討会 (2007) 「災害時要援護者対策の進め方について——避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例」(http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/070419/index.html, 2010.7.23).
- 災害時要援護者の避難対策に関する検討会 (2006) 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」http://www.bousai.go.jp/hinan_kentou/060328/hinanguide.pdf, 2010.7.23).
- 斎藤明子訳 (1991) 「アメリカ障害者法 全訳・原文」現代書簡.
- 総務省消防庁 (2009) 「災害時要援護者の避難支援対策の調査結果」(http://www.e-college.fdma.go.jp/search/pdf/b_83.pdf, 2010.7.23).
- 田中 淳 (2007) 「災害被害者支援——最も必要とされるときに支援できない福祉とは (政策・理論フォーラム 第1部: 「新たな」社会福祉対象への視点)」『社会福祉学』48(2), 118-21.
- 八幡隆司 (2007) 「当事者主体の防災は、日頃のまちづくりから」『季刊福祉労働』115, 40-8.
- 吉川寛子・宮野道雄 (2003) 「災害弱者対策とユニバーサルデザインに対する自治体の取組み」『生活科学研究史』2, 153-61.

