

震災時の障害者の現状と問題点

幼児教育選修 笹野安純

1. 研究の目的

わが国において、障害者が安心できる社会づくりとしてバリアフリー化がある。以前に比べると障害者への理解は広がり、障害者が安心できる社会に一定になりつつある。

しかし、震災時等はどうかであろうか。実際、2011年に起きた東日本大震災では障害者の死亡率が全体の2倍という結果が出てしまっている。体が不自由であり危険から逃げることに困難があったり、そもそも危険を判断する能力が低かったりする障害者は、災害の危険から逃れることがより難しい。

この現状を踏まえて、震災時にどのようなことが問題にあがったのかを全体的に把握するとともに、これからの方向性を考えていく必要があると考え、本研究を行うことにした。

2. 研究の方法

第一に、日本の災害時の支援対策の変遷の中で、今までの対策の流れをつかむとともに、その対策にどのように障害者援助が入ってきたのかを文献を通して研究した。

第二に、阪神大震災発生後1年と東日本大震災発生後1年の新聞記事を集め、震災時の障害者の様子や障害者の防災計画について記載されているものを検討することで、どのような状況で問題があったのか分析し、同じ内容ごとにまとめた。なお本研究では、情報収集に新聞記事を使用した。読売新聞のデータベースを利用し、全国版の記事の中から“地震”もしくは“震災”、そして“障害”の語句を含む記事を収集した結果、阪神・淡路大震災時の記事623件、東日本大震災時の記事609件を集めることが出来た。さらに“障害”の語句の意味や記事の内容から選別し使用した。

第三に、第二点目の考察結果から、障害者の障害種別に必要なことをまとめ、今後の方向性を検討した。

3. 日本の災害支援対策の変遷

(1)現物支給での対応

日本が国として初めて制定した組織的な救済対策が1883年に制定された備荒儲蓄法である。続いて罹災者救助基金法が1899年に制定されている。その後1947年に制定された災害救助法が救助活動全般における規定やはっきりとした国と都道府県の費

用分担を示した。

この3つの法は、すべて現物給付である。現物支給は、全ての人が一般的なものを一律に支給されるため、障害者のような個々の配慮が必要な者にとっては不必要なものになってしまう場合も多く、むしろ自身が望むものは支給されないため死活問題につながっていった。

(2)個人災害への対応

現物支給での対応ではなく、個人にも自由に用途を決定できる金銭支給に着目し始めたのが災害対策基本法である。この法律は災害計画を総合化、計画化することを目指したものである。施設などの個別災害に対する法が制定され、個人災害の対応はいくらか進んだ。しかし、個別災害を対象とする特別措置法の制定に関しては、その制定までに時間がかかってしまったり、その時々的情勢により適用措置が異なるなどの不公平を生じてしまったり、各対策間の調整が不十分で統一性を欠いてしまったりする、などの様々な問題があった。

これらを踏まえて、「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」が1962年に制定された。この法は個人災害については、罹災公営住宅の建設に関する特例、母子及び寡婦福祉法による貸付の特例などの措置が取られた。

その後、1973年に災害弔慰金等の支給に関する法律が制定され、個人災害により対応した法となった。しかし個人災害により対応した法といっても、まだまだ保障されていない障害者などの災害弱者がいる。

そういった政府に対して、積極的な被災者支援策を要求する声が集まり、被災者生活再建支援法が制定された。

これらの法によって、被災時に現物支給ではなく金銭的支援を行うことで個人の復興を目指していった。しかし、金銭的支援となっても障害者のような災害時要援護者にとって十分な支援ではない。災害弱者はどうしても避難の際自らの力では移動できないからだ。災害弱者支援は話題になるも具体的な対策が進まないまま過ぎてしまったのである。

(3)災害時要援護者への支援

国は2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」を取りまとめ完成させた。翌年の2006年には改訂版も公表している。国はこのガイドラインで要援護者に対して初めて指針を示した。災害時要援護者と地方公共団体、そして要援護者の避難支援者がお互いに情報を迅速かつ確実に伝達、共有す

ることで素早い避難を行うことが出来る体制を整えること、また要援護者の避難支援計画を具体化するために最終的には要援護者の個別計画を立て、活用することが記載されている。

他の制度も制定された。福祉避難所は、「既存の建物を活用し、介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障を来す人に対して、ケアが行われるほか、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すりや仮設スロープなどバリアフリー化が図られた避難所」という理念の下設置された。そのため、各市町村で異なる福祉避難所の指定条件に、施設自体の安全性が確保されていること、施設内における要援護者の安全性が確保されていること、避難スペースが確保されていること、これらの3点があげられているものである。

避難時行動要支援者名簿は、災害時の避難に困難があり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために支援を必要とする者を「避難行動要支援者」とし、避難の支援、安否確認等を実施するために基礎となる名簿のことである。活用方法は、避難のための情報伝達、避難支援、安否確認、避難場所以降の避難行動要支援者への対応があげられている。

4. 阪神・淡路大震災から東日本大震災の問題の変遷

前述したように、障害者ら要援護者らの対策は阪神・淡路大震災から出来てきたことが明確となった。そこで、障害者の震災時の支援の注目が集まった阪神・淡路大震災から東日本大震災の状況を把握することで、どういった流れがあり、どのような問題が発生しているのかをまとめた。方法は、新聞記事を利用した。阪神大震災発生後1年と東日本大震災発生後1年の新聞記事を集め、震災時の障害者の様子や障害者の防災計画について記載されているものを検討することで、どのような状況で問題があったのか分析した。

(1) 住居について

○避難所について

阪神淡路大震災の際、多くの障害者が家族と共に今にも崩壊しそうな危険な自宅に残っていることが判明した。理由の一つは「避難所の設備が整っていないため生活できない」点がある。避難所に指定されている学校等の施設は必ずしもエレベーターや障害者用のトイレがあるわけではなく、体育館は混雑し、車いすが通るスペースもなければ、視覚障害者が壁伝いに移動することも出来なかった。こういった状況では障害者は避難所への避難を諦めざるを得なかった。そしてもう一つの理由は「周囲に迷惑を

かけたくない」というものであった。障害者は日常と異なる環境では他人の力を借りないと生活を送ることが困難であるため、環境が整う自宅を選ぶ場合が多い。しかし、自宅に残ることは危険が伴う上に、ライフラインは断たれ、食料は入手困難な状況である。さらに、生活に必要な情報が避難所には多く集まるが、自宅に残るとそういった情報すら得られない場合も多く、どうにか命が助かっても生死の不安が付きにくい状態であった。

東日本大震災では、「2、日本の災害支援対策の変遷」でも述べた福祉避難所についての記載が見られる。福祉避難所があることで、障害者が落ち着いて安定した生活を送る様子が紹介されている。しかし、福祉避難所を必要とする人口に対して施設の数が少なかつた点や、認知度が低かつた点、そしてすぐに開設出来なかつた点などの問題点があった。また、今回は原発事故による広域避難が重なり、避難所を転々とした知的障害者らのうちの一人は、てんかん発作のため亡くなってしまった。他にも、避難所に様々な設備があつても、どこにどのような設備が備えられているのかという全体的な把握が出来ていないため誘導できなかつたり、大きな避難所には余るほどの救援物資が届けられていたが福祉避難所のような不便な土地にある小さい避難所では食料すら足らなかつたりしたという問題点もあつた。

○応急仮設住宅（以下 仮設住宅）

阪神・淡路大地震の際に仮設住宅においては配慮が見られた。被災した市町村は仮設住宅の抽選に順位を設け、社会的弱者には優先入居できるよう配慮した。また高齢者・障害者の生活の場を確保するために、ホテルや旅館、民間アパートを借り上げ仮設住宅とみなした。高齢者・障害者用の仮設住宅の建設、仮設住宅近くの診療所の設置等の配慮があつた。このような施策は利点もあつたが、問題点もあつた。高齢者・障害者用仮設住宅に空室が4割も出来たのだ。原因は仮設住宅が不便な場所にあり、外出や買い物に行きづらいため生活が成り立たないこと、また近所付き合いができず寂しいことがあがっている。

上記のような阪神・淡路大震災での経験から、東日本大震災では、長屋式の仮設住宅が建てられた。この仮設住宅は、住戸をウッドデッキでつなぎ、車いすの移動をしやすくし、また通常は全て北側に面している玄関を向い合せにすることで住民がコミュニケーションをとりやすい環境になっている。また併設した介護拠点ではデイサービスも行われる。しかし、震災直後に建設された通常の仮設住宅に災害弱者を優先して入居させたため、車いすが玄関を通らず生活できないという問題が起きた。一方で、後

に当選した一般の人が、高齢者・障害者用の仮設住宅に入るといったミスマッチが発生している。さらに、仮設住宅の前にスロープを設置しても、スロープの手前に砂利が敷かれているため結局車いすの移動は不可能だったという声もあった。他にも、やっとなを発するようになった発達障害児が、仮設住宅の壁が薄いため好きな歌をとめられるなど、音の問題があった。

(2)労働について

阪神・淡路大震災でも東日本大震災でも福祉作業所は障害のある利用者や職員の方などの多くの人が亡くなったり、施設も崩壊したりするなどの大きな被害があった。施設側は運営再開をするため、土地や建物を探し回ったが、土地は仮設住宅や道路建設など復興のための場所確保が優先され、作業所のための土地は後回しになってしまった。また、土地が確保できても、無認可施設の場合建設費用の補助がほとんどなかった。震災の影響で作業所の収入自体も減り、自助努力による再建には限界があった。

東日本大震災でも、被害は大きかった。農業・畜産業が東日本大震災の特徴である原発事故により収入が激減したように、福祉作業所でも同様の被害が見られ、経営を圧迫した。製品の減産や休業に追い込まれ、運営が危ぶまれた。この状況を救うため、厚生労働省は生産を休止していても障害者の支援活動にあたることを条件に、障害者施設の支援職員に対して人件費などを支給できるようにした。しかし、これは収入の減った障害者への救済にはならない。また、一般の職場では働く障害者も解雇され、職場を探すもなかなか受け入れてくれる職場はない。震災そのものというよりも二次災害が障害者の仕事に大きく影響した。

(3)避難時の支援について

阪神・淡路大震災時の記事によると、災害弱者の避難対策は全国で24.2%にしかならなかった。しかし、その対策にも問題があり、機能するかどうか危ぶまれていた。

それに比べ、東日本大震災では「災害時要援護者ガイドライン」が作成されたため、それなりに進んでいる。しかし、東日本大地震が“想定外ばかり”の地震であったことで、今まで予想していた体制では甘いことに気付いた。また、最も大きいと言えるだろう問題は、避難時要支援者とプライバシーの関連性についてである。名簿を実際に公開したのは南相馬市のみであった。その他の市町村は個人情報保護を理由に公開しなかった。これでは、障害者の居場所もわからないため、必要な情報を伝えることも、避難を援助することも、安否の確認にもいけない。

東日本大震災では津波も発生しているため、より迅速で円滑な救助を行うためにも、名簿の活用することが望まれた。

(4)住居・労働以外の生活について

○情報について

阪神・淡路大震災では、情報が得られず、食料の調達に苦労したという記事がいくつかみられた。これは、避難所に避難できず自宅に残った場合だけでなく、聴覚障害者が避難所の配給を受ける場合であっても当てはまったようである。一方、情報を取得しにくい障害者のために、大阪府警布施署がファックス網を整備し、手話の特徴を取り入れた手話風かわら版を発行したり、民間団体がファックス新聞を作成したりするなどの工夫もみられた。

東日本大震災では、結局情報格差は縮まらなかった。阪神・淡路大震災と同じように情報を得られないため、食料の入手が困難なケースがあった。また、原発事故などの重要なニュースに手話通訳はつかず、ラジオやテレビからの情報は十分ではなかった。テレビ電話を通じて無料手話通訳が行われるなどの技術の進歩を感じる取組もみられたが、情報についての課題は残ったままであった。

○外出について

壊滅した点字ブロックや道路の断裂、ひび、道路上に溜まったごみ、瓦礫などは障害者らにとって外出させにくくする原因となった。また、目が見えないため聴覚が敏感な視覚障害者らは、建物を破壊したり修理したりする工事の大きな音が、いたるところで聞こえ、刺激が強すぎた。安全面も保障されないため、障害者は外出が減った結果、体力が落ち、心の病に陥る人も少なくなかった。

○ボランティア不足について

倒れた家具を起すことが出来ないため家の片づけが進まない、ボランティアがおらず訓練が続けられないなど、問題の内容は様々である。障害者にとっていつも異なる生活を強いられる震災後は、ボランティアの必要な場面が増えるため、深刻な問題であった。

考察

全体的な状況を把握した上で感じたことは、制度が完全に整っていない等問題は多々あるが、特に気になったことは、健常者、障害者に対する理解や配慮が不十分なことである。例えば、仮設住宅は阪神・淡路大震災が発生した時から要援護者への配慮が見られる。しかし、東日本大震災では、スロープ前に砂利が敷かれるなど、まだまだ健常者目線で作られているように感じた。

また、理解をするという意味で必要なのが、障害

者は障害種別によって必要なものが違うという点である。障害の特性は種類によって異なるだけでなく、その程度や合併症などでも異なり、個々によって対応が違ってくる。震災は緊急事態であるため、その一つ一つに対応することは不可能だが、障害のある人に既製品のような全て同じ対応をとっても障害者への援助にはならない。むしろ、震災時はものが不足するため、出来るだけ効率よく希望する人のところへ適切な援助ができるようにすることが必要であると感じた。

5. 障害種別の必要なもの

「3. 阪神・淡路大震災から東日本大震災の問題の変遷」で明確となった、“理解と配慮”の必要性を感じたため、障害者別に必要なものを考え、その障害者に必要なものを明確にし、より具体的な理解へつなぐとともに、効率の良い援助を考える。

考察

聴覚障害者は、他の障害をもつ人より比較的行動範囲が広く、一人でも行動できることが多い。仮設住宅においては、情報の提供がきちんとできれば、一般の仮設住宅でも十分である。しかし、おおよそ何でも出来るから、と障害を軽くみるのではなく情報入手においては困難なことがあるので、きちんとフォローすることが必要である。

避難時の人の援助を具体的に考えた結果、指示さえあれば自分の力で避難できる聴覚障害者、知的・精神・発達障害者らと他人の力を必要とする可能性が高い車いす利用者、視覚障害者らの二つに分かれた。もしも、津波が予想され車を使用することが出来ず自らの力で緊急避難をしなければならない場合、車いす利用者や視覚障害者が集まる施設は特に人を要する。そういった場所に出来るだけ人手を集め、自らの力で避難できる人は逃げることで、より多くの人が助けられることができると考えられる。

避難所のスペースについては、車いす利用者は、バリアフリー化され段差がないこと、障害者用トイレが設置してあること、一階であること（もしくはエレベーターが設置され問題なくエレベーターの利用ができること）、出入口に近いスペースであること、通路が確保されていることが満たされれば一般の避難所でも避難ができる。しかし、パニックになり大声をあげて他の人の迷惑になる可能性がある精神障害者、発達障害者などは福祉避難所等の別の施設の方が安心して避難できると考えられる。

上記のように、障害種別で必要なものを考えることで、障害によっては、特別に必要ではないものも

あることがわかった。無駄を省き、障害者自身が出来たことをやり、また健全者は障害者が自分の可能性を出来るだけ発揮できるように環境を整備することで、1人でも多くの命が助かるのではないだろうか。また1人でも多くの障害者が苦しい思いをせずに済むのではないか。全ての人が震災を難なく乗り越えるのは無理かもしれない。それでも、可能性がある限り努力することが必要だと感じた。

6. まとめ

今回の研究を通して、震災時の障害者への理解と配慮の重要性を自分の中で見出すことができた。しかし、実際のところ、震災という緊急事態は障害の有無に関係なく、心に余裕なくなることが予想される。そのためにも、綿密な準備が重要である。震災発生時後に突然は考えられないかもしれない。けれども、前もって想定して準備がしてあれば、対応できる可能性が高くなると考えられる。よって、今震災が来る前に、震災時の障害者の理解を広めるべきだと考えられる。では、どのように理解を広めるか。興味のある人だけではなく全員が知る必要と思うので、学校現場の防災教育の一環として学ぶことを提案する。実際、中学生が障害者と一緒に体育館を避難所に見立て、訓練が行われている。このような取り組みが行われることで、より具体的な理解ができ、どう配慮したら良いのかも学ぶことができる。理解しやすく、されやすく、また配慮しやすく、されやすい環境づくりが進められることが求められているように感じた。

文献

- ・立木茂雄 「消防と情報 No.111 高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」冬号 2013年。
- ・端谷 毅「震災と災害時要援護者支援」（『日本赤十字豊田看護大学紀要 7 卷 1 号』）2012年。
- ・読売新聞
1995年1月17日～1996年1月16日。
2011年3月11日～2012年3月10日。