

□災害弱者と防災まちづくり

文教大学 情報学部助教授 田 中 淳

1. 社会構造の変化と災害弱者対策

阪神・淡路大震災を契機に、多くの地方公共団体で防災対策の見直し作業が進められている。その視点の一つに災害弱者対策¹がある。高齢者、乳幼児・児童、障害者、外国人など、災害の影響を被りやすい層、いわゆる災害弱者の存在が、この大震災で改めて認識されたためであろう。実際阪神・淡路大震災では、これらの人々は大きな被害を受け、また一般の人以上に厳しい被災生活を強いられた。よく言及されるように、亡くなられた方の過半数は60歳以上であり、また障害者も多くがその命を失っている。

たとえば、甚大な被害を受けた地域の一つである西宮市では、42万人の市民のうち1,114人が亡くなっているが、同市の重度障害者を対象とした調査では身体障害者および知的障害者あわせて68名が亡くなっている。当時、市内には11,054人の障害者が暮らしており、死亡率でみると0.62%と、市全体の0.26%の2.4倍に達している。しかも、重度障害者は障害者全体の4割程度であることを考え合わせると、その被災率ももっと高くなるものと予想される。また、表1に

各種障害者支援団体がまとめた被害状況を示したが、0.6%から1.3%程度となっている。加えて後述するように、死を免れた人々においても、被災生活は過酷を極めた。これらの人々は、まさに、震災に弱い立場にいたのである。

確かに阪神・淡路大震災での厳しい状況が災害弱者対策をクローズアップさせたひとつの契機ではあったが、日本の社会構造の変化自体にその必然性をみてとることができる。高齢化、都市化、国際化である。

表1 支援団体による被害状況調査結果

	安否確認数	死亡者数	死亡率
聴覚障害者A ^{*1}	1,548名	10名	0.6%
聴覚障害者B ^{*2}	301名	4名	1.3%
視覚障害者 ^{*3}	1,630名	21名	1.3%
内部障害者 ^{*4}	333名	2名	0.6%
障害者全般 ^{*5}	2,902名	34名	1.2%

*1 出典) 聴覚障害者現地救援対策本部、「負けへんで！」

*2 出典) 兵庫県難聴者福祉協会、「兵庫ひびき」第40号

*3 出典) 視覚障害被災者支援対策本部の資料

*4 出典) 日本オストミー協会兵庫県センター

*5 出典) 兵庫県南部地震障害者支援センター合同対策本部、阪神・淡路大震災<障害者支援活動のまとめ>

周知の通り、日本は高齢化社会を迎えつつある。高齢化社会では、個人差は大きいものの心身機能の低下した、つまり災害に脆弱な人々が増えていくことになる。その一方で、消防団や自主防災組織といった地域の防災を担う人材も高齢化していく。これに加えて、都市化の進展は、地域共同体の弱体化を招き、ひいては地域防災力の低下を加速していく傾向にある。また、活発な社会移動の結果、災害文化の風化も懸念されている。さらに、国際化のひとつの動向として、多くの外国人が地域に暮らすようになってきている。これらの人々は災害現象や防災対策について十分な知識を持っているとは限らず、言語や地域ネットワーク面での弱さから情報の入手や防災知識の獲得に困難を抱えている。片や災害に脆弱な層が拡大し、片やそれを補完する地域防災力は弱体化する傾向にある。これがわれわれが直面している社会状況といえよう。

つまり、災害弱者対策は高齢者や障害者などが非常に厳しい状況に置かれた阪神・淡路大震災での事実からその必要性が再認識されたのであるが、加えて社会構造の変化に起因するこれからの防災対策の大きな課題という側面も強く併せ持つのである。

それでは、災害弱者対策とは具体的にどのような領域があるのだろうか。また、災害弱者対策をどのようなスタンスで進めて行くべきなのであろうか。以下、阪神・淡路大震災での障害者の事例を参考に、概略を述べてみたい。

2. 災害弱者対策の領域

防災対策は、平常システムから緊急システムへの移行を行い、被害の軽減と早期復旧を目指すものと考えられる。もちろん緊急システムへの移行及びその運営を円滑に行うために行われる事前準備も含まれる。

災害弱者対策は、高齢者や障害者などのうち、既存の緊急システムでは対応できない層に対して補完を行うサブシステムとみることができよう。

一般的に潜在的な災害弱者は、平常システムにおいてもそれぞれが置かれた心身のなあるいは社会的な状況によって、大きなハンディを部分的であるにせよ負っている。そのハンディを、図1に示したように、駅のエレベーターや誘導ブロック等ハードの整備に始まり、福祉サービスや家族などの支援、補装具や薬、並びに自身の訓練・工夫で乗り越えている。それらの手段を用いて、各自が自立への努力を行っているのである。

それが、ひとたび災害が発生すると、それらの手段が利用できなくなったり、環境の

(例)	
補装具や薬、医療	車椅子、補聴器、白杖、パウチ、人工透析
教育や訓練、家庭内の工夫	リハビリ等訓練、手話、点字、メンタル・マップ
家族やボランティアの支援	入浴や食事の介助、朗読奉仕等各種活動
福祉サービス	ヘルパー、デイケア、授産施設、経済的援助
施設、設備の整備	エレベーター・スロープ、誘導ブロック、字幕放送

図1 自立への手段

変化によって役に立たなくなったりしてしまうのである⁽¹⁾。図1に従って紹介していくと、災害によって一番下段の〈施設、設備の整備〉が大きな被害を受けたり、機能が大幅に低下してしまう。たとえば、停電で高層住宅のエレベーターがとまり、部屋に閉じこめられた肢体障害者や重いバケツを運びあげたために動けなくなってしまった高齢者がいた。また、学校へ避難しようにも、道路にガレキや亀裂がたくさんあったため移動できなかつたり、なんとか行けても階段や段差があり、トイレが狭く和式であるために生活できなかった視覚障害者や肢体障害者は多かった。健常者にとってはなんとか対応できる事態でも、ある層にとっては致命的な障壁となり、その結果、危険なかつ救援からもれやすい自宅に戻らざるを得なかつた事例は極めて多い。

その一方で、突発的な災害によって需要が急増する〈福祉サービス〉も、今回の甚大な被害の中では機能を低下してしまう。

民生委員やヘルパー自身が被災したり、他の仕事に忙殺されたり、あるいは老人ホームや就労の場として提供されていた授産施設が建物の被災やライフライン機能の停止、職員の被災によって活動を制約された例もある。しかも、その建て直しを図ろうにも、児童、高齢者、障害者などを対象としている福祉部門は、遺体の安置や救援物資の手配に追われ、心配をしながらも本来業務に戻れない状況にあった。同様の組織体制をとっている地方公共団体では、一人でも専任をおくようしていただきたい。

そのために〈家族やボランティアの支援〉に依存する部分も大きくなった。近隣の援

助を受けて、避難をしたり、給水を受けることができた人も多い。とくに幾つかの支援団体は活発な活動を展開し、マスコミ等でも注目を集めた。逆に、単身であった、地域のネットワークから漏れていた、団体に参加していなかつたなど、取り残されてしまった人も出ている。たとえ家族がいても、高齢であつたり被災したりして、介助を継続できなくなつた人もいる。また、近所の人に対しても何から何まで頼むのは気がひけると遠慮している。支援団体も会員以外の人への支援や施設、設備面で活動には限界があつたとの指摘もある。

弱者自身の対応能力も低くなってしまう。大きく変化した環境では平常時の〈教育や訓練、家庭内での工夫〉も役に立たなくなつてしまうことがあるからである。たとえば、視覚障害者は頭の中に移動に必要な地図、メンタルマップを作り上げている。

それが、空気の流れを教える建物が壊れ、匂いの情報を伝える店が閉鎖し、といった中では役に立たなくなってしまう。それ以上に、そもそもメンタルマップのない避難場所では、トイレや物資の配給場所、自分の居場所すらつかめないのである。知的障害者も、規則正しい生活リズムと慣れた環境の中での生活を営んでいる人が多い。しかし、未知の場所で見慣れぬ多くの人の中に居ることによって情緒不安定になってしまう。

聴覚障害者では緊急時のシステムが新たなハンディを生み出している。緊急時の情報伝達は、防災行政無線、緊急放送、広報車、館内放送などすべて音声による一斉放送に切り替わってしまうために、情報が全くつ

かめなくなってしまうのである。そのため
に救援物資を入手できない、避難命令を入
手できないなどの問題を背負わされてしま
っている。さらに、車椅子、白杖、補聴器、オ
ストメイトのパウチ、緑内障やてんかんの
薬、人工透析や酸素吸入など（補装具や薬、
医療）を失ったり、手持ちがなくなってい
くと、一層対応能力が下がってしまう。なか
でも、内部障害者にとっては生命にかかわ
る問題となってくる。車椅子や白杖を失う
と移動が困難になり、また補聴器を失うと
手話のできない聴覚障害者はコミュニケー
ションの手段を失ってしまう。

3. 災害弱者と防災街づくり

阪神・淡路大震災を例に、災害弱者対策の
いろいろな側面を述べてきたが、最後にそ
の意味を街づくりという面からまとめなお
してみたい。

まず第1に、自立を支える対策を考えるべ
きである。災害弱者は、確かに災害に弱い
のだが、すべての面で弱いわけではない。

地震直後に、知的障害者の団体が炊き出
し活動を行ったように、むしろ援助の手を
さしのべる側でもあり得る。災害弱者は、弱
く、守られるべきものという発想は過剰に
一般化した通念なのではないだろうか。情
報を、たとえば掲示する、仮設トイレまでの
経路にロープを張って誘導する、適切な介
助を行う、といった配慮を行うことで、多く
の災害弱者は自立した生活を送ることがで
きる。そのために何ができるかを阪神・淡路
大震災から学ぶべきである。

第2に、そのためにも、災害弱者対策には

情報を入手するシステムが必要だというこ
とである。これは、防災対策全般に当てはま
ることであるが、いかに被災者の状況やニ
ーズを収集していくか、という体制づくり
は遅れている。このことが、災害弱者を厳し
い状況に追いやった原因の一つなのである。
多様性を有するゆえに災害弱者なのであり、
ニーズも多様だからである。多くの弱者が、
実際の対策の有無とは別に、配慮がない、孤
立していると感じたのも、このことと無関
係ではない。

第3に、バリアフリーが最大のポイントだ
ということである。災害時の弱者対策の水
準は日頃の福祉水準が決定するという声に
窺えるように、平常時から災害弱者が何ら
かのハンディを持っていても、活動が阻害
されない街づくりをしていかねばならない。
平常時にできていないことを、緊急時に求
めること自体に無理があるといわざるを得
ない。震災後に期待の大きい防災地域づく
りの面でもバリアフリーは大きな課題であ
る。地域に出るといっても、環境は整ってい
ない。呼びかけはあっても、介助までして
くれることはない。「地域でできるなら、こん
なとこまで来いへん」、それがひとつの現実
でもある。意識の問題もあるが、環境整備は
最低限の前提なのである。

1) 阪神・淡路大震災において障害者が置かれた状
況については、筆者の「身体障害者と阪神・淡路
大震災」(消防科学と情報, 1995, 春季号, No. 40),
「阪神・淡路大震災と災害弱者対策」(田中・廣
井, 『1995年阪神・淡路大震災調査報告』東京
大学社会情報研究所「災害と情報」研究会所収)
を参考のこと。