

障害者の被災実態・救援支援活動とまちづくり・社会システムづくりの課題
The Rescue and Support Activity for The Disabled People in The Hanshin Earthquake
and The Town Planning and Social System Scheme

杉山公一**, 三星昭宏***, 北川博巳****, 佃田智昭*****

By Kouichi Sugiyama, Akihiro Mihoshi, Hiroshi Kitagawa, Tomoaki Tukuda

1. はじめに

阪神・淡路大震災により影響をうけた障害者の被災の実態と被災直後の避難行動、避難生活および震災前後の外出状況と外出環境の変化について調査を行った。調査結果から避難生活や外出環境の変化には、各障害種別特有の問題が多いことがわかった。

また、聴覚障害者協会などの団体では、被災障害者支援活動が行われていた。聴覚障害者団体の被災聴覚障害者支援活動の記録から支援活動・内容についてみる。

震災時の問題点から、緊急時の障害者の交通環境・外出環境問題と避難施設などでの障害者対応の問題、緊急時における救援支援システムの整備と対策を考え、これらを考慮したまちづくり、社会システムづくりをする必要がある。

2. 調査の概要

調査の対象者は、阪神大震災で被災した障害者とした。調査は平成7年5～12月に実施した。これまで西宮市、神戸市内の各障害者協会や施設の協力により126人に調査した。

調査項目は、個人属性、被災の状況、避難時の行動、被災後の生活、震災後の外出状況の変化と必要な情報の入手などである。とくに聴覚障害者については、被災後の生活に関係していると思われる情報

*キーワード：阪神大震災、交通弱者対策、意識調査分析、
公共政策論

**学生会員 近畿大学大学院 工学研究科 土木工学専攻

(〒577 東大阪市小若江3-4-1, Tel: 06-721-2332,

Fax: 06-730-5880)

***正会員 工博 近畿大学教授 理工学部 土木工学科

****正会員 工修 近畿大学助手 理工学部 土木工学科

*****学生会員 近畿大学大学院 工学研究科 土木工学専攻

の入手方法と入手状況の設問を詳しくした。重度の障害者が多く、回答をえる為に1人の被験者にかかる調査時間はおよそ2時間程度である。内容の理解力や不満・困難の感じ方などかなりの個人差があり、回答に影響している。また、調査可能な人から調査しているため、重度障害者のサンプルとなっている。

3. 調査結果

(1) 回答者の属性

回答者の属性として、級別人数は1・2級が約8割をしめている。年齢構成は青年、壮年が多い。障害種別では、肢体障害者39人、視覚障害者34人、聴覚障害者51人、その他2人の合計126人である。介助者の必要性では約8割が何らかの介助を必要としている。肢体障害者のうち28人が車いすを利用している。聴覚障害者の補装具・機器の利用状況では38人がFAX、22人が補聴器、16人が眼鏡を使用している。

(2) 外出環境・状況の変化

(a) 震災後の道路状況と問題

避難時の道路状況と問題点を障害種別にまとめたものが表-1である。震災直後、その後の避難時の道路状況や環境はきわめて悪く、各障害種別に共通して路面の凹凸や亀裂、倒壊家屋などがあげられている。また、聴覚障害者は、二輪車とのすれ違い等が問題となっている。視覚障害者は、周囲の環境変化や放置車両や周囲の騒音に危険・困難を感じていた。

表-1 避難時の道路状況と避難時の困難		
道 路 状 況	肢体障害者	車いす利用者の電車利用は介助者一人では困難
	視覚障害者	勝手の違い、足への感じ方の違い
	聴覚障害者	踏込などで盲導犬も使えず歩くのが不安
	共通	バイク、自転車が多く危険
避 難 時 に 困 難 と 危 険 と	共通	路面（凸凹、亀裂、地盤沈下）
	共通	塀、倒壊家屋、ガラスの飛散、液状化による段差
	共通	泥
	共通	泥
避 難 時 に 困 難 と 危 険 と	肢体障害者	ガスの臭い、
	視覚障害者	自動車がなかったため、逃げづらかった
	聴覚障害者	歩道上の車の乗り入れ等の道路の閉塞
	共通	重機等のエンジン音
避 難 時 に 困 難 と 危 険 と	視覚障害者	車道に仮歩道があるとき
	聴覚障害者	盲導犬を連れて歩いているときの犬のケガ
	共通	環境の変化
	共通	情報の不足
避 難 時 に 困 難 と 危 険 と	視覚障害者	給水の告知、広報車アナウンス
	共通	家屋・瓦礫・家具等の倒壊
	共通	道路（障害物「駅の前車」、凸凹、亀裂）
	共通	道路（障害物「駅の前車」、凸凹、亀裂）

(b) 震災後の交通環境

障害者の外出状況には、避難所生活や周囲の環境の変化が大きく影響していると考えられる。各交通手段による外出環境の問題点を整理したものを表-2に示す。各交通機関の利用に際しては、交通機関の混雑や交通機関の不通区間、運行状況の情報提供が不十分であったなどが問題としてあげられている。また、自動車利用、自転車・徒歩では、路面の状態の悪さが各障害種別共通の項目としてあげられている。視覚障害者は、駅の構造の変化、案内の不足、騒音などの視覚障害者特有の問題が多い。これらの項目が、視覚障害者の外出を妨げていた要因であるといえる。

表-2 震災後の外出環境の変化		
鉄 道	視覚障害者	駅の構造が変わり移動が困難
	共通	混雑による問題
	共通	不通による問題
	共通	駅前の自転車などの障害物の問題
バ ス	視覚障害者	破損箇所がもとのように利用できない
	共通	行き先が分からない
	共通	正しい停車位置に止まらない
	共通	渋滞により時間がよめない
タ ク シ ー	共通	待ち時間が長い
	共通	鉄道の不通区間が込み合い利用不能
	共通	通常利用している路線の運転中止
	共通	車内放送などの案内が不十分
自 家 用 車	共通	道路渋滞
	共通	乗車拒否が増加した
	共通	規制により幹線道路が利用できない
	共通	数が少ない
自 家 用 車	共通	通行止め、交通規制、道路渋滞で時間がかかる
	共通	交通規制の免除の通行証が欲しい
	共通	路面状態が悪い
	共通	仮設住宅には駐車場が少ない
自 家 用 車	視覚障害者	無灯火での歩行が多く、衝突・接触の危険
	共通	引越越し等で地理感が無いので利用していない
	共通	路面状態が悪い（凸凹、段差、がれき散乱）
	共通	建物の倒壊の危険性
徒 歩 ・ 車 い す	視覚障害者	ほこりや雑音
	共通	乱雑に止めている自転車や自動車
	共通	乱雑に止めている自転車や自動車
	共通	乱雑に止めている自転車や自動車

注）共通は肢体障害者・視覚・聴覚障害者共通の問題点を指す

(c) 外出日数の変化

震災後の1月の平均外出日数は、大きく落ち込んでいる（図-1、ただし震災後の1月中は1月あたりに換算している）が、2～3月からゆるやかに回復してき

ている。特徴として、極端に減少している人と救援活動や情報収集等により外出回数が変わらない人がいる。

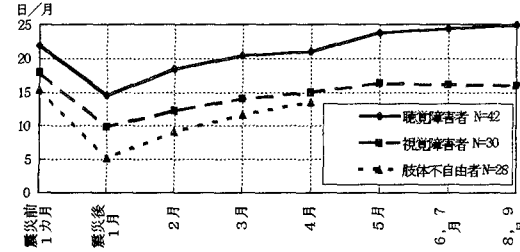


図-1 平均外出日数の変化

表-3 震災後1～3月までに自宅以外に避難した人の状況		
問題項目	問題・不満内容	問題のない人の対応策
身体の状態	恐怖心から発熱	けが、骨折、打撲
	余震が不安で寝られない	かぜ
精神状態	胃を悪くした	だるい
	周囲の目	恐怖心
家の問題	住家再建問題	ストレス
	イライラ	緊張
救護物資	不安感	だるい
	飲み間違え	病院の崩壊
必要と感じたもの	通院が不便	通院の問題
	必要な薬品の不足	医師の派遣
介助者	衣料品	食料、水
	暖房器具	情報の確保
ボランティア	入浴が大変	手話通訳者がいない
	トイレが困難	専任通訳者がいない
プライバシー	病院人手不足でなし	普段利用しているヘルパーに来てもらえない
	手話ができる人がいない	入れ替わり多くの人が来て迷惑に思った
食事	仕切りがない	周囲の目が厳しい
	着替える場所がない	全く守られていない
トイレ	雑魚寝状態であった	普段は1,2人暮らしなので大勢の生活は辛かった
	弁当の種類が同じ	インスタントが多い
入浴	弁当が冷たい	栄養が偏る
	量が少ない	カセットコンロ
施設	行かないように水をひかえた	仮設トイレが外であった
	数が足りない	為、転んだり、雨天は大変
生活圏の変化	汚くて臭かった	介助者がいない
	はじめは入れなかった	週に一度しか入れない(遠くまで通っていた)
施設	週に一度	家族が対応
	着替えの回数を減らした	風呂屋に行ったとき
生活圏の変化	通所がしばらく短縮された	下着は使い捨て
	指定避難所に障害者は入りにくい	場所が確保できない
生活圏の変化	慣れるまで道に迷った	足の感覚が全く変わっていた
	バス利用となり時間がかかり不便になった	作業所に通う国道が渋滞して困った
施設	用心が悪くなった	

(d) 避難生活について

震災直後の避難場所としては、近くの避難所や私人宅が多い。その後、福祉施設や親類宅に移行する

傾向にあり、障害者に多い避難パターンとなっている。震災後に自宅以外に避難した人の問題点を表-3に示す。震災直後の健康状態は、身体的に風邪やけがが目立つ。また、精神面では恐怖心やストレス、不安感などが問題である。その後も精神的な問題は継続しており、やりきれなさや絶望感などがあった。薬品を含む物資の問題は、震災直後は生じていたが救援物資が届きだしたところから解消している。薬や医療関係の問題として、病院施設の破損や透析が問題であった。介助者の問題では、家族が中心で対応していた。肢体障害者と視覚障害者は入浴、トイレ介助等に問題があった。聴覚障害者は情報を得るための手話通訳者がいないことに問題を感じていた。その他にも食事、トイレ、入浴、洗濯、避難施設など多くの問題があった。

(e) 聴覚障害者の情報の入手方法・状況

聴覚障害者は、情報の収集手段が限られている為に今回の震災ではさらに被害が拡大した。震災直後は余震や火事の被害に対する不安を感じていた。また、緊急時の必要な情報が入手できないことによる不安や周囲の人とのコミュニケーションが上手い出来ない等の問題を抱えていた。日常使っていたコミュニケーション手段が全体的に減少している。これは、周囲の人々と環境が変わったこと等があげられる。

震災後の情報入手方法は、図-2に示すように震災直後は、FAXの停電、電話回線不通や破損などによりそれを利用できずにテレビや口コミに頼っていることがわかる。しかしながら、地震直後のTV放送には字幕や手話通訳がなかったことや、口コミについてもコミュニケーションのとり方が大きな問題であった。情報入手手段別の問題点と特徴を表-4に示す。

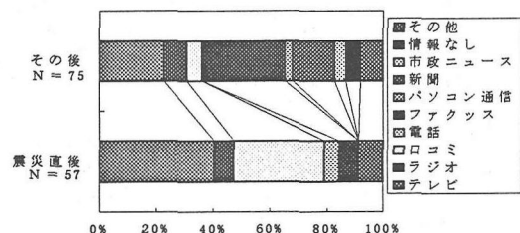


図-2 震災後の情報入手方法

表-4 聴覚障害者の情報入手手段別問題点と特徴

各手段	問題点と理由	問題点と特徴
テレビ	停電	情報の混乱
ラジオ	字幕・手話通訳がない→映像のみ	手話通訳者がいない
電話	破損	身近な情報が伝えない
FAX	不通	情報伝達が遅い
口コミ	家族、手話通訳者など：問題なし つきあいのない人：口話、筆談、補聴器では難しい	正確に伝わらない
市政ニュース		正確に情報が伝わる
新聞	直後は無かった	情報が確認できる

4. 被災聴覚障害者支援活動

被災した聴覚障害者と救援対策組織間の約25000枚のFAXの通信記録と行動記録から支援体制についてみる。

支援活動は、震災当日から現地の聴覚障害者協会や地域のろうあ協会等により始められた。震災4日後には、平時から聴覚障害者をささえている団体の人々やボランティアにより表-5に示す支援内容で救援体制がとられた。

全国手話通訳者問題研究会は、現地のろうあ協会や救援対策本部に手話通訳者を常駐させた。また、日帰りで手話通訳者と物資ボランティアを派遣させた(図-3に派遣状況を示す)。

表-5 各支援組織役割の概要

1. 全国救援対策本部（全日ろうあ連盟：東京）
・ 全国の救援活動とりまとめ
・ 関係機関への情報提供、要請
・ 救援資金の確保、管理
2. 現地救援対策室（ろうあ連盟京都事務所）
手話通訳支援：全国手話通訳問題研究会
ろうあ者援助：大阪聴力障害者協会
・ 救援内容の検討等の実務決定機関
・ 近畿のマスコミ対応
・ 安否などの問い合わせ対応
・ 被災者の状況把握、情報提供、相談業務
・ ボランティア、手話通訳者の体制づくり
3. 兵庫県救援対策本部（神戸ろうあハウス）
阪神支部、姫路支部、各ろうあ協会
・ 救援活動の実施機関
・ ボランティア・手話通訳者の現地派遣
・ 被災者の状況把握、情報提供、相談など
・ 県内関係機関との連携

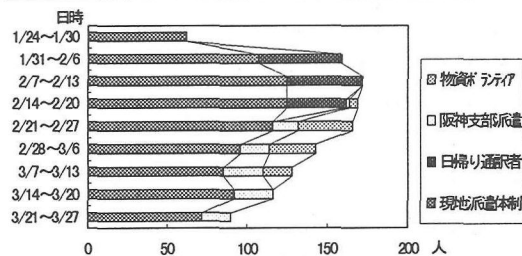


図-3 全通研からの手話通訳者・ボランティアの派遣状況

5. まとめ

今回の震災における障害者の問題事項をまとめると以下ようになる。

- ①これまでの社会基盤の崩壊によるハンディ拡大
- ②既存の福祉基盤の機能まひ
- ③避難場所の障害者・高齢者対策の問題
- ④被災者および支援者の交通手段確保の問題
- ⑤震災直後、その後の状況確認とそれに応じた対応の問題
- ⑥行政機関等の対応の遅れ
- ⑦直後の情報疎外（存在情報発信、情報収集問題）
- ⑧人と人のつながり、コミュニケーションの重要性

今後の救援支援対策、今後のまちづくりにおいては、以下のようなことを考慮して行う必要がある。

(1)ハード面の対策

- ①道路やライフラインの強化・整備による、災害につよいまちづくりと避難所や各交通機関までのアクセス確保
- ②避難所（特に学校施設）や各交通機関内の障害者・高齢者対応によるバリアフリー化、特にとりあえずの一次避難ができるスポットや経路の確保
- ③避難所や各交通機関の各障害に応じた情報案内システムの確保
- ④緊急時にも支障をうけない正確・迅速な情報収集・発信システムの確保

(2)ソフト面の対策

人的面の支援システムには、各障害者団体と一般ボランティアによるものが大きい。迅速な支援活動と情報確保のためには、平時からの以下のような取り組みと支援ネットワークづくりが必要である。

- ①防災に対する意識の向上と市民参加
- ②緊急時に備えた支援ネットワークづくり（行政と民間相互のネットワークづくり）
- ③平時からの障害者への理解と対応
- ④緊急時の情報ネットワークの確立（正確、迅速な情報の確保）
- ⑤公共施設における専任手話通訳者、要約筆者などの配置と介護・介助できる人の養成

これからのまちづくりに要求されるものは、近年、

全国の自治体ですすめられている福祉のまちづくりと災害に強いまちづくりである。

これまでの福祉のまちづくりは、施設整備重視の点的整備になっている。また、指定避難所に含まれる学校施設への適用がなされていない。

今後の福祉のまちづくりに求められるものは、面的な施設整備と平時からの生活支援のための組織づくりとヒューマンネットワークの整備を含めた「災害に強い福祉のまちづくり」である。

今回の災害の救出・救援活動で教訓となったのは、各組織を統一的に掌握し活動の調整を行う機能が殆どなかったことである。この点でアメリカのローマプリエーター地震を教訓として発足し、活動しているCARD（Collaborating Agencies Responding to Disasters）が参考となる。CARDは、120のボランティア団体からなる障害者救援の有機体である。平時の活動と非常時の活動を大きな視点から行っており、障害者救援活動だけでなく、全体の救援活動との間の調整も行っている。わが国では、町内会や自治会といった組織が発達しているが、CARDの様な機能もこれから検討すべきである。

今後の研究課題としては、障害者・高齢者に配慮したまちづくりの要素となる「やさしさの基本要素」⁹⁾を考え、災害時においても移動・通行性、安全性、移動支援・安心性、快適性を確保することが必要である。防災を考慮したやさしさの要素としては、通常時とあまり変わらないが、問題の大きさは深刻である。したがって、これまでの視点だけでなく災害（防災）を考慮した「やさしさの要素」を検討する必要がある。

〈参考文献〉

- 1) 三星，北川：障害者の被災調査結果と今後の研究課題，：学会関西支部共同研究グループ「高齢者・障害者の実態，後のまちづくり課題」ワークショップテキスト，1996. 7
- 2) 大藤武彦：障害者・高齢者等に配慮した災害時の安全確保，土木学会関西支部共同研究グループ「高齢者・障害者の：と今後のまちづくり課題」ワークショップテキスト，1996. 7
- 3) 三星，新田，土居，北川，飯田，杉山：阪神大震災における障害者の避難行動調査と今後の課題，土木学会関西支部：研究グループ「高齢者・障害者の実態と今後のまちづくり課題」ワークショップテキスト，1995. 7
- 4) 阪神・淡路大震災聴覚障害者現地対策本部：負けへんで興の灯を求めて聴覚障害者救援活動の記録，1996. 1
- 5) 秋山，三星：障害者・高齢者に配慮した道路の現状と課題，土木学会論文集 No. 502，1994. 11