

アジアの大規模災害被災地における身体障がい者の避難生活支援の実態調査—フィリピン・レイテ島のハイエン台風被害者

斉藤くるみ・西田昌之・佐々木由恵

1. はじめに

今日、災害協力は日本を含むアジア地域において新たなパートナーシップを生み出す国際協働の舞台として大きな注目を集めている。被災者の減災と被災地に置けるウェルビーイング向上の為にソーシャルワーカーの活躍が大いに期待される分野である。特に災害時に災害弱者となる身体障がい者の被災地支援に対しては、国際的な関心が高まりつつあり、国連世界防災戦略（UNISDR）などでは身体障がい者のインクルージョンを目指した防災マネジメントに向けた取り組みを開始している (<https://www.unisdr.org/archive/34220> および 35032)。

本研究はこの防災、災害対応に対する国際的な流れを受け、アジアの大規模災害被災地での身体障がい者の避難生活の状況調査を行うことを目的とする。これにより将来、被災地の障がい者支援に結び付く国境を越えたソーシャルワーカーの国際協力体制を確立するための基礎的データ収集を行うものである。

調査は、2014年8月8～16日巨大台風により多数の国内避難民を生み出したフィリピン・レイテ島で行った。フィリピン・レイテ島は2013年11月8日に台風ハイエン（台風30号）により被災し、6,000人近い人々が死亡し、生き残った被災民は大規模な避難所を形成した。その中には数多くの身体障がい者も含まれており、その支援が課題となっている。

調査の内容・結果および考察は2015年度日本社会事業大学研究紀要にて公表するが、ここでは概要のみを記す。

調査は18歳以上の身体障がいを持つ被災者を対象とし（精神障がい等は調査対象としなかった）、通訳を介して半構造化聞き取り調査を行った。調査に協力したいという意志のある人にインタビューをしたが、念のため内容は研究のためにのみ利用すること、氏名は匿名とすることをインタビュー調査の前に確認した。

2. 背景—障がい者への支援

2.1 行政組織による支援

タクロバン市において障がい者支援の中心的な役割を果たしている機関は二か所ある。まず一つは、国家機関である社会福祉開発省（DSWD）第四管区事務所（ラモス所長）であり、主に救援福祉事務の監督を行う。もう一つは市の行政機関に所属するタクロバン市社会福祉課であり、社会福祉事務の実施を担当する機関である。社会福祉開発省第四管区事務所ではリエゾンオフィサーを配置し、市と協調した支援活動ができるように調整が行われている。但し、両機関ともに社会福祉全般に携わっており、障がい者を担当とする特定の部署はない。

障がい者支援において、台風被災時から二点の問題を抱えている。第一点目に、保護すべき障がい者の記録が高潮によって流失しまったために、被災時に障がい者の特定が全くできなくなってしまった。その後、NGO等からの協力によって、暫定的にリストが作られていくことになったが、市が把握している障がい者数は、2014年7月のインタビュー時においても、もともと500名程度登録されていたリスト（7年前に作成）の内203名ほどが確認できているに過ぎなかった。

第二に活動しているソーシャルワーカー、特にタクロバン市社会福祉課のソーシャルワーカーは二名しかおらず、人手不足となっている。タクロバン市のソーシャルワーカーによると、日々の事務の運営のためにデスクワークが多くなり、障がい者を探して認定するということが不可能な状況である。また、NGOに協力してもらったリストもフィリピンの認定基準に合わないため、使用できないという。

本調査の中で各仮設住宅、各バラングイ、NGO等において障がい者の所在が詳細にリスト化されていることが確認されており、情報共有、認定手順に課題がある。

市の障がい者に対するサポートはほとんど行われていない。支援物資の配給等で障がい者に対する配慮はほとんどなく、個々人の道義心に基づいた慣習的な優先順位というほどのものに過ぎない。また被災状況においても、その支援のあり方は、フィリピンの障がい者保護の基本法である「福祉マグナカルタ」に沿って運営されており、緊急時であろうとも、平時の扱いから変わるものではない。このマグナカルタによって、障害者手帳を提示することで店舗での薬、雑貨、食事が15%の割引の優遇措置を受けられる他、就職においても、各企業に従業員数に応じて5%の障がい者の雇用を義務づけているため、復旧後の就職先を補償する法制度として機能している。

被災者を収容しているシェルターで唯一、アブカイシェルターでは、シェルターの建設地にもともと障がい者グループの作業施設（TAPDICO：タクロバン障がい者協同組合）があったために、障がい者のためのシェルターとして優先的に居住が認められた。しかし、居住者によると、この優先地域の成立経緯は、身体障がい者の木工作业場の騒音や匂いなどもあり、他の居住者が作業場そばのシェルターに住むことを嫌がったため、作業場関係者の障がい者が住むようになったという。そのためにシェルターの建物構造も一般のシェルターと同じである。高い階段など設置され、バリアフリーなどの構造的配慮は見られない。

2.2 NGO・国際機関による障がい者支援

NGO・国際機関による障がい者支援は少ないが実施されている。インタビューにより確認された国際機関・NGOによる支援は、まず Handicap International が、被災障がい者の調査、障がい者に対する福祉機器や食料の提供、医療サービスの提供、地元医療機関のサポートなど200万ドルを超える大規模な支援を行っている。

日本からも多くの障がい者支援団体が支援に向かったが、特に難民を助ける会（AAR Japan）や障がい者インターナショナル日本会議（DPI Japan）が、被災後すぐにレイテ島で障がい者に特化した支援をおこなった。AAR では、約 500 世帯の障がい者の所在と状況の把握を行い、TAPDICO や身体障がい者個人に工具や車いす、歩行器具などの物資支援とトレーニングスタッフ派遣の支援を行った。また DPI-JPAN でも 2014 年 2 月にレイテ島で約 40 名の障がい者の把握を行い、TAPDICO への支援と福祉機器の提供を行った。

フィリピン国内の支援では、フィリピンろう者協会は独自の支援は行えなかったが、インターネットを通じて状況の報告し、支援物資の受付を行い、レイテろう者協会を通じて支援物資の配布を行った。Tahanang Walang Hagdanan, Inc. (Home without state) では車いすや松葉杖の寄付を行っている。

またキリスト教会組織の活動も大きな役割を果たしており、特にサマル島カルバヨグでろう学校を運営し、長年、レイテ島・サマル島のろう教育教育に携わってきた The Philippine Saint Francis of Assisi Deaf Center（代表：佐藤宝蔵神父）は、台風被災時から救済活動を開始し、カルバヨグに寄宿寮での被災児童の受入、ろう者の住宅再建資金（一世帯 1 万ペソ）の提供、ろう者の所得向上グループの組織化などの活動を展開している。

3. 調査結果

以下、調査結果をそれぞれ「聴覚障がい者」、「視覚障がい者」、「その他の障がい者」の三つのカテゴリーに分けてまとめる。対象者は聴覚障がい者は 30 名（男 16 名、女 14 名）、視覚障がい者は 6 名（男 2 名、女 4 名）、その他の障がい者 9 名（男 7 名、女 2 名）で、年齢は平均 33.4 才、（聴覚障がい者平均年齢 27 才、視覚障がい者は平均年齢 44.7 才、その他の障がい者は平均年齢 43.9 才）であった。

本調査においては、短い調査期間にもかかわらず、45 名もの方にインタビューにご協力頂いた。男女比に関しては男性:女性が 5:4 とほぼ男女均等のデータを取得した。年齢に関しては、比較的、若い世代に偏ったデータとなった。これは調査に協力して頂いた The Philippine Saint Francis of Assisi Deaf Center（代表：佐藤宝蔵神父）が、ろう青年層の教育と組織化の活動を行っており、協力者も青年層が多かったことが関係している。そのため、調査結果もレイテ島の比較的若い青年層の行動・意識を反映するものと考えられる必要がある。障がいの種類は、聴覚障がい者 67%、視覚障がい者 13%、その他の障がい者 20% となり、本研究では聴覚障がい者が調査対象者の最も大きな割合を占めている。

障がい者の被災前と被災後の意識と行動を把握するために以下の 8 つの質問をおこなった。

- (1) 事前警告の有無—台風到達以前に市の職員や軍などによって、高潮の警告が行われていた。この台風到達前の災害情報の理解についての質問。
- (2) 事前警告の伝達手段—事前情報の伝達についてどのような手段で入手したのか手段についての質問。事前情報を受けた人のみへの質問となる。

- (3) 台風上陸時の被災場所—実際に被災した場所についての質問。
- (4) 避難時の介助者—被災前避難、被災後避難時に障がい者を手助けした介護者についての質問。
- (5) 避難時に直面した問題—障がい者が避難時に直面した問題についての質問。
- (6) 避難後の生活のサポート—被災後に受けた公的及び私的な生活サポートについての質問。
- (7) 現在抱えている問題—現在抱えている要支援ニーズについての質問。
- (8) 情報へのアクセス—公共機関から出ている生活支援情報に関して被災障がい者は適切な情報を得ているか、5段階で評価する質問。

以上、8つの質問をそれぞれ「聴覚障がい者」、「視覚障がい者」、「その他の障害者」の三つのカテゴリに分けてまとめた。

- (1) 事前警告の有無 全体 45 名
- 事前警告を受けた 40 名 (89 %)
- 事前警告を受けなかった 5 名 (11 %)

(2) 事前警告の伝達手段 (複数回答)

【聴覚障がい者】: 全体 30 名

 TV (16 名)、家族・親類 (8 名)、隣人・友人 (6 名)、携帯電話のテキストメッセージ (3 名)、インターネット (1 名)

【視覚障がい者】: 全体 6 名

 ラジオ (6 名)、バランガイリーダー (4 名)、TV (1 名)

【その他の障がい者】: 全体 9 名

 ラジオ (5 名)、バランガイリーダー (3 名)、TV (2 名)、家族・親類 (1 名)、軍 (1 名)

(3) 台風上陸時の被災場所

【聴覚障がい者】: 全体 30 名

 自宅 (20 名)、家族・親類の家 (4 名)、教会 (2 名)、隣人・友人の家 (1 名)、カルバヨグ市ろう学校寮 (2 名)、マニラ (1 名)

【視覚障がい者】: 全体 6 名

 自宅 (4 名)、避難所 (アストロドーム) (2 名)

【その他の障がい者】: 全体 9 名

 自宅 (5 名)、避難所 (アストロドームなど) (2 名)、障がい者作業所 (1 名)、家族・親類の家 (1 名)

この調査から得られた大きな知見は、障害者の多くが台風ハイエンの襲来を知らながら、避難行動を取ったものがほとんどいなかったという点をデータで明らかにした点である。詳細は、2015 年度日本社会事業大学研究紀要に公表するが、要点を以下にまとめる。

(1)で示したように障がい者の89%もの人々が台風の襲来を知っていた。街の中の調査で出会った人々や公務員、調査対象者も含めて多く人々が、市役所職員や軍が高波（ストームサージ）に注意するようにと警告を促していたことを話してくれた。しかし、ほとんどの人がストームサージとはなんであるか理解できず、またいつもの規模の台風がやってくるものと思い、避難しなかったという。

次にこの情報を障がい者はどのように手に入れたのであろうか。(2)の結果によると、「聴覚障がい者」の情報入手経路はテレビ(16人)が最も多く、さらに家族や親類(8人)、隣人・友人(6人)という人間関係を通じて、さらにインターネットや携帯電話のテキストメッセージなど、電子機器の文字情報を通じての情報収集が行われていることが分かる。一方で「視覚障がい者」や「その他の障害者」はラジオ、 balan gai (コミュニティ)リーダー、テレビが高く、人間関係への依存度が低い。音声情報に頼ることは理解できるが、家族や隣人の情報がないのは、質問者の年齢が聴覚障がい者よりも高く、自律した世帯を持っているためと思われる。この自律性は避難行動にも影響を与えていると思われる。

(3) 台風上陸時の被災場所は、聴覚障害者の大部分が自宅で被災しており、事前避難をした人は全くいなかった。視覚障がい者では、6名の中に2名が balan gai リーダーの指示に従って事前避難を実施。その他の障がい者も9名中2名が事前避難を実施している。

(4) 避難時の介助者として、一時的な避難民の受入や避難誘導を、安全な場所に家を持っている親類や家族が引き受けているケースが多く、すべての障がい者においても同様の傾向が見られる。

(5) 避難時の困難は主に高潮・風雨による歩行の困難を上げるものが多い。続いて住居の損壊・倒木、そして、それに伴う怪我をあげる者がいた。障がいの種類による違いはあまり見られない。

しかし、個々の避難の状況説明を詳細に見てゆくと、聴覚障がい者の避難行動の意思決定の際には必ず母や祖母の指示・介助により行動決定がなされていることが分かり、家族への依存度が高く、自立避難の意識が低い状況が見受けられる。

また、避難において普段の家族や地域コミュニティとの関係性も浮き彫りになっている。タクロバン市の海岸近くに入り組んだ居住地域が形成されている balan gai (コミュニティ) では、多くの被災者を出したが、見ず知らずの隣人が災害に際して、協力して救助しあった災害ユートピア的な様相生み出した例といえるであろう。その一方で、避難生活においても地域コミュニティや家族から疎外されてしまい、食糧にすら困る状況に陥ってしまった回答者も二名いた。被災時の障がい者の状況は家族とコミュニティとの関係に大きく依存しており、この点は次の(6)生活のサポートの問題とも関係している。

(6) 避難後の生活のサポートの質問において、「視覚障がい者」は家族・親類からの支援(11名)、公的および家族・親類からの支援(11名)、完全な自活(6名)となっている。しかし、多くの場合、公的支援は被災初期のみであり、長期間の支援は得られていない例が多く、家族への依存度は高い。「聴覚障がい者」「その他障がい者」は自活の割合が高く

なる。実際にタクロバンにおける障がい者を対象にした支援はほとんど行われておらず、障がい者サポートは家族を含めた自助努力で行われているに過ぎないことが分かる。

(7) 障がい者が現在抱えている問題については、家の建て直し、金銭、仕事の問題など一般の人と変わらない問題が多いが、中にはろう者独自の問題としてコミュニケーションの問題をあげる者もいる。ろう者と家族間での意思疎通のむずかしさと、ろう者である家族メンバーが家族依存にさせられてしまう構造的問題を挙げた回答者もいた。彼によると将来の自立、結婚生活、意思決定において、母親や家族の意向が強く反映されてしまい、意志疎通の面もあり、なかなか説得できないのだという。この障がい者、特にろう者の家族依存の状況は(8)の質問の中にも反映されている。

(8) 公共機関から出ている生活支援情報に関して被災障がい者は適切な情報を得ているか 5 段階で評価した結果、「聴覚障がい者」「視覚障がい者」に関しては、情報不足が目立つ。ろう者の「とても不足している。障がい者向きの情報はないので。」という回答や視覚障がい者の「支援に関するニュースは来るけれども、眼が見えないので受け取れないこともあるし、本当に来たかどうか分からない。」という回答は真摯に受け受け止めなくてはならない。一方で「その他の障がい者」に関しては、情報不足と情報は十分であるとの意見が均衡している。「その他の障がい者」においては、意志疎通に問題が無く、情報弱者とはなり得ないため、この結果は納得のいくものと思われる。

4. まとめ

台風ハイエンに被災した 45 名の障がい者への調査を通じて、台風ハイエンの被災前から、被災後の生活、そして意識の変化に至るまで多くのデータを蒐集した。これらのデータについてまとめつつ、今後の障がい者への対策への提案を述べてみたい。

まず台風・高波に対する事前避難については、89%もの障がい者が台風・高潮の襲来を知らず、避難行動を取ったものがほとんどいなかったという点がデータであきらかになった。この行動には障がい者自身の行動決定というよりも、家族の意志と判断が多く介在している。つまり、障がい者の多くは自律的に、災害弱者として事前避難行動を決断することはできず、家族・親類の決定に委ねられてしまっている傾向にある。そのため障がい者が逃げ遅れるリスクは高くなっている。

他方で避難行動や災害後のサポートにおいて、家族・親戚や地域コミュニティとの役割の重要さもまた明らかになった。避難時の介助者として一時的な避難民の受入や避難誘導を、安全な場所に家を持っている親類や家族が引き受けているケースが多く、また被災後の生活補償においても、家族や親類という役割は大きい。またコミュニティに関しては、見ず知らずの隣人が災害に際して協力しあったケースが見られた。しかし、その反面、避難生活において、地域コミュニティと家族から疎外されてしまい、食糧にすら困る状況に陥ってしまったケースもあり、普段の生活において家族やコミュニティから疎外されてし

まっている場合、システム化されていない個人同士の関係性に基づく家族とコミュニティへの依存関係は、障がい者を救済するためには機能しないことが分かる。

この疎外されている障がい者に対しては行政が唯一の頼れるサポートとなるが、実際にはタクロバンにおける障がい者を対象にした支援はほとんど行われておらず、障がい者サポートは家族・コミュニティからの支援を前提とした自助努力で行われているに過ぎない。また公的な生活支援情報に関しても、障がい者向けに情報保障をするなどの措置は取っておらず、情報弱者になってしまうことに対して障がい者の不満は高い。行政機構においてさえ、障がい者家族の負担を大きくし、障がい者の家族依存を強めるように社会構造が構築されてしまっている。この社会的に構築された家族依存の状況は、障がい者の将来の自立、結婚生活、意思決定全般において、家族の意向が強く反映することを決定づけてしまっており、障がい者自身が自主的に行動決定することを阻害することになっている。

しかし、家族が、今回の災害において、災害後の障がい者の生命を守り、支援を行うことにおいて重要な役割を果たしたことは看過できない。就業においても、災害後、ファーストフード店やレストランの厨房で働いていた多くの聴覚障がい者が職を失ったが、その際に、実質的に彼らの生活を支えていたのは家族である。またその家族のサポートが、彼らの楽観的な災害後の生活の向上の意識、将来への希望を下支えしていたことは明らかである。

以上のことから、家族やコミュニティの関係性を大切にしながらも、障がい者自身の自立を進めていくことが、今後の障がい者防災にとって重要である。そのためにもまず家族依存を前提とする行政制度の改善が望まれる。情報保障、家族・コミュニティに疎外されてしまっている障がい者の生活保障、家族やコミュニティとの関係性の再構築を目指すプログラム等の導入が望まれる。

次に障がい者自身においても、過度な家族依存に陥らないように、相互に情報を共有する組織化を進める必要がある。これについてはすでにある組織の活用も考えられる。聴覚障がい者の慣習的な電話のネットワークや、四肢の身体障がい者による作業場 TAPDICO、ろう者の若者の教会ボランティアのような組織的な活動をより推進することが望まれる。

また、特にろう者の若者の就業形態は、多くがファーストフードの厨房など非熟練労働に依存するため、災害時に失業の可能性が高い。より高度な技術を身に着けるための職業訓練等のプログラムも望ましい。また高度な技術は家族依存、家族負担の度合を下げる効果もある。

しかし、実際問題として、市のソーシャルワーカーが二名しかいないなど行政組織は脆弱である。どのように障がい者の防災と社会的活用に対して、国家の注目を引き付け、財源分配してもらおうのか今後の大きな課題となるであろう。