

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—
(2014年8月8—16日)

斉藤 くるみ ・ 西田 昌之

Field Research on Life Support System for Disabled Victims in Disaster-Stricken Areas in Asia --- Case of the Typhoon Haiyan's Victims in Leyte Island, Philippines

Kurumi Saito ・ Masayuki Nishida

Abstract: According to the major surveys, the mortality rate of disabled persons, during and after the Great East Japan Earthquake, is more than twice as high as that of non-disabled persons; the highest was hearing impaired persons. To answer the question whether this is a universal phenomenon or not, we conducted surveys in Asian disaster-stricken areas, building the network of disabled persons, and having college students including deaf students experience the communication barriers against foreigners. This is the report on the survey of hearing impaired, blind and physically disabled persons at Leyte which was affected by typhoon Yolanda in November 2013. The results indicate that they could hardly grasp the situation of disabled persons and international organizations including those of disabled persons made the new lists of the disabled persons in shelters. It became clear that disabled persons received little public support, and had difficulties in communication and in obtaining jobs. However, cooperation of the organizations of disabled persons, especially deaf schools and community, were functioning well. The problem is that, since they are supposed to be taken care of by families and relatives, which deprives of their sense of independence.

Key words: Disaster, disabled victim, Typhoon Haiyan's

主要な調査によると東日本大震災での障がい者の死亡率は健常者の二倍以上であった(Fujii 2015)。これは東日本大震災特異の現象なのか、それとも国際的にも同様の状況なのか調べるために、アジアの障がい者の防災・減災の協力ネットワークも構築しながら調査を始めた。本報告書は巨大台風ハイエンの被災地フィリピン、レイテ島での障がい者の状況を調査したものである。最大被災地タクロバン、カルバヨグでは、資料すら流され、障がい者の死亡人数なども把握することができない状況であったが、生き残った障がい者は、家族や親せきに依存して、立ち直りを目指していた。障がい者への公的な支援は欠落しているが、障がい者の国際団体の支援は大きかった。聴覚障害者の場合ろう学校やろうコミュニティーがあることも注目に値した。障がい者関係の団体・機関の国際的連帯もできつつあり、有力なリソースであることが明らかになった。

キーワード: 災害・障がい者の被害者・台風ハイエン

はじめに

2011年9月（震災後半年）にNHKが行った調査によると、東日本大震災での死亡率は一般の人で1.03%に対して、障がい者（手帳保持者）は2.06%であった。2012年3月、宮城県が発表した「東日本大震災に伴う被害状況等について」によると海岸地域での死亡率は一般の人口の0.8%、障がい者の人口の3.5%となっている。さらに、2012年9月の河北新報によると、聴覚障がい者の死亡率が最も高いことがわかったという（Fuji 2015）。これは東日本大震災特異の現象なのか、それとも国際的にも同様の状況なのか、我々はそれを調べるために、海外にも目をむけるようになった。災害協力は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同の舞台でもあり、国際的関心が高まりつつある。2015年3月15日には日本で、第3回国連防災世界会議では国連経済社会局により、日本障害フォーラム（JDF）、日本財団、国連大学国際グローバルヘルス研究所共催で、「障害者を含む『インクルーシブ』な国際防災枠組みとその実施に向けた行動」というパブリックフォーラムが開催された。ここでは2015年以降の新たな国際防災枠組み（HFA2：10年間の国際的な防災戦略・行動計画）が策定された。

本調査研究は、アジア間の協力、アジア間の障がい者の連帯を目指しつつ、障がい者のための防災・減災を考えるために、アジアの被災地と連携しながら調査を行おうという発想のもとに、2014年8月8－16日に日本社会事業大学共同研究により、巨大台風ハイエンの最大の被災地であるレイテ島タクロバンで調査を行ったものである。障がい者のための防災・減災対策、特にコミュニケーションに不利益のある障がい者のためのリスクマネジメントは急務であることが実感された。聴覚障がい者のみならず、コミュニケーションの点では、少数言語話者や国際協力を行う支援者を含む外国人等も困難を抱えることになることを考えると、災害とコミュニケーションの関係は最も重要な課題のひとつである。

本報告書ではまずこの調査を行うに至った経緯や先行研究等をIで述べ（文責齊藤）、IIに調査の報告の概要を示す（文責は主に西田による。）。調査報告は更に詳細なものがあるが、本誌の字数制限により、コミュニケーションに関するところに重点を置いて要約を記す。調査の全容については著者に照会されたい。

I. 災害と障がい

1. 調査・研究への契機

2013年12月、研究員西田は、科研研究により「津波の後、語り継ぐもの～日本3年、タイ9年」という企画展を東京都三鷹市の芸術文化センターで開催した。2004年のスマトラ沖地震と東日本大震災をテーマにタイの写真家や日本の陶芸家の作品を展示し、国際基督教大学の研究者による文献紹介や、被災地の子どもの描いた巨大な絵などが展示された。齊藤はそこでろう学校の生徒や聴覚障がいの大学生とともに研修を行った。ろう学校時代に東日本大震災のボランティアに行っていた大学生も参加した。

東日本大震災では、手話を通じないために孤立して支援を得られなかったろう者や、避難所で補聴器の電池も切れ、暗くなると周りの人々と会話する手段もなく暗闇の中で過ごしたろう者もいたため、数少ないろう当事者のソーシャルワーカーが奔走した。そこで日本社会事業大学ではろう当事者のソーシャルワーカーを増やす必要性を感じ、その養成に全力を上げるようになった。このことは「当事者研究広がる～社会を変えるきっかけに」と題して新聞にも報道された（日本経済新聞 2014/7/28）。日本社会事業大学では、日本財団の支援を受け、大学進学など論外とあきらめているろうの高校生たちに進学支援をし、大学生にはろうの講師の手話での講義を教養科目各分野に設置し、授業に情報保障をつけ、また社会福祉士国家試験の受験対策が困難なろうの学生・社会人に手話による対策講座も行ってきた。

そのような支援を受けながら大学で福祉を学ぶようになったろう学生には、アジアの被災地研修に参加する学生たちもおり、アジアの被災地のろう者との交流も始まった。そこでは一般の学生も外国に行けばコミュニケーションに障がいを持つことは同じであるという多文化体験となった。2014年暮れ、西田が立教大学の研究員高藤洋子氏とともに災害文化研究の一環として行ってきたインドネシアのバンダ・アチェでの防災・減災教育に、斉藤や学生たちも参加した。バンダ・アチェはスマトラ沖地震の津波で最多数の死者を出した被災地である。高藤氏はインドネシアで紙芝居による防災・減災教育を続けてきた。津波10周年で世界中から式典に参加する人々が集まる中、高藤氏・西田研究員に日本社会事業大学の教員と学生たちが同行させてもらったが、その中には、東日本大震災で被災した経験をもつ学生や特別支援教員養成課程の学生、そしてろうの学生もいた。一行は特別支援学校や小学校・中学校・高等学校・日本語学校などと交流することができた。この学生グループは異文化・多言語体験をしながら防災・減災を考えるという貴重な体験をし、この研修は「被災地研修で予感したアジアの連携」と題して新聞に掲載された（福祉新聞 2015/2/26）。

さらに我々は、前述の国連防災世界会議にも聴覚障がいをもつ大学生・高校生を引率して参加した。多くの障がい当事者のリーダーたちが世界中から集まった会議は彼らにとって大きな刺激になったようであった。

先に述べたように被災地で聴覚障がい者の死亡率が最も高かったことは、災害時にコミュニケーションがいかに重要かということを示している。斉藤は、2003年から4課題の科学研究で視覚・聴覚障がい児の英語教育や異文化理解・国際理解教育についての研究を行ってきたが、その成果を活かして、障がいを異文化と捉え、異文化体験としてのアジア被災地研修を学生には提供しつつ、アジアとのネットワークを作ってきた。現在は平和中島財団助成研究で共同研究者西田とともに「視覚コミュニケーションに注目したアジア間協力のためのリスク時のバリアフリーコミュニケーション・ツールの調査・開発」（2015）を行い、誰もが取り残されない防災・減災教育、災害マネジメントを目指している。

2. 学術的動向

学術的動向としては、障がい者と災害の関係の研究は2007年以降、少しずつ行われているが、まとまった研究は非常に少ない。Patric R. Spence (2007) らはハリケーン・カトリナの後

の障がい者の状況について調査しているが、その中でも災害研究において障がい者は見過ごされてきたことを指摘しており、注意を向ける必要があると強調している。彼らは障がい者と健常者の避難計画、危機対策、情報探索パターンとメディア使用について調査したが、その結果、障がい者の緊急時の物資供給の準備は健常者よりもよいが、避難計画は健常者よりも不十分であったこと、情報探索にも障がい者のほうが困難であることがわかった。メディアの使用については両者に差はなかったという。

ここで健常者よりも不十分であると指摘された避難計画については Theresa Maja-Schultz と Bara Swain (2012) が、特に施設に注目して研究している。障がいまたは慢性病を持つ年配の人々のリスクファクターを取り出し、E P (Emergency Preparedness) について、計画はアクセシブルで、単純であることが、特に施設という弱者の集まりには重要であると指摘している。災害対策には知識のあるスタッフ、コミュニティーパートナー、そして教育が必要であることを強調し、パートナーシップの構築、コミュニケーションシステムの改善、避難所の確定と利用者スタッフのエンパワメントが、怪我の減少、病気の回避又はコントロール、そして救命に相関性があると指摘している。計画の作成については、公私のセクターが協同で計画を作成すべきとしている。

一方、Mark Priestley ら (2007) は、ハリケーン・カトリナとスマトラ沖地震後の津波の被災地での障がい者について比較し、自然災害と人災という観点から、国際的な視点で障がい者と災害の関係を検証した。自然災害の後に排除が待っている貧困層と障がい者にとっては、そのことは人災であり、貧困でありかつ障がいを持つ人は *poorest of the poor* という最下層になってしまう。被災地では貧困と障害の問題が見えてはくるが、かと言って対策はなされてこなかった。アメリカとインドネシアの比較では豊かな国と貧しい国という違いがはっきりしたが、その中でも二国の貧困な障がい者には共通点がある。むしろ二国の違いよりも貧困や構造的な不平等の類似性の方が明確になったという。コミュニティーの復興とはインクルーシブなコミュニティーができることであり、ソーシャルモデルのより深い理解と障がい者の組織のより強い関わりによって、社会開発と貧困軽減のすべての面で、障がい者の完全参加と平等の権利が実現することを強調している。その中で災害からの復興と災害への備えには障がい者の組織がリソースとなることを指摘しているが、それは本調査でも明確になっている。公的機関では障がい者を理由とした特別の支援はなく、記録すら高潮で流出してしまったのであるが、II の 3-2 にあるように、国際的障がい者団体によって、障がい者の状況把握や障がい者に特化した支援が行われていることが注目される。

次に、既に災害と障害との関係の研究でも指摘されているが、災害復興・防災・減災においてコミュニケーションは鍵である。リスク・コミュニケーション (“Disaster Communication”) の研究も世界的にみれば少しずつ進んでいる。Daniel B. Friedman ら (2011) が保健・公衆衛生分野の大学院生に英語とスペイン語を使った災害弱者とのコミュニケーションのトレーニングプログラムを実施し、効果を測った研究があるが、その中ではコミュニティ特有のコミュニケーション (Community-specific Communication) を予測することが推奨されている。また V. Clerveaux & B. Spence (2009) が子どもの減災教育のためにゲームを使ったものもある。Jamie D.

Atenら（2010）は災害時にコミュニケーションが命綱であるにも関わらず、コミュニケーションのインフラを保つことが難しいことを指摘し、新しいテクノロジーや、既存のテクノロジーを利用して、災害コミュニケーションを改善する可能性を探っている。そして最も注目すべきは Mike Kent & Katie Ellis (2015) が災害時に活躍するソーシャルメディアがユニバーサルデザインでないことを指摘していることである。

以上のように災害と障害とコミュニケーションの関係は国際的にも今後注目される重要な課題である。

II. レイテ島の調査

1. 調査の概要

1.1 趣旨

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。

1.2 目的

1. 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支援の実態の把握
2. 被災地における身体障がい者支援に対する国際的動向の把握
3. 学生の国際ボランティア実習/フィールドスタディの可能性についての検討

1.3 調査範囲

A. 調査地域：

1. マニラ
2. 東ビサヤ地域レイテ島タクロバン市
3. タクロバン市近郊（パロ・ドゥラグ）
4. サマル島カルバヨグ市

B. 調査対象者：

1. 聴覚障がい、視覚障がいを含む身体障がいを持つ被災者
2. 支援者（家族、ソーシャルワーカー、ボランティア、その他支援者）
3. 支援団体（NGOもしくは市民団体）
4. 公的機関

1.4 調査手法

被災地で通訳を介して半構造化聞き取り調査を行った。

1.5 倫理的配慮

1. 本研究においては、調査対象の人権に十分に配慮し調査を行う。
2. 身体障がいを持つ被災者対象とし、精神障がい等は調査対象としない。
3. 調査対象は成人（18才以上）とする。
4. 調査で得た情報は本学術研究のためにのみ利用する旨、インタビュー調査の前に口頭もしくは書面にて確認を取る。
5. なお氏名の使用はしない。

1.6 組織

東京本部		
ディレクター	斉藤 くるみ	日本社会事業大学 福祉援助学科 教授
	大野 ロベルト	日本社会事業大学 福祉援助学科 助教
フィールド調査チーム		
フィールド調査員	斉藤 くるみ	日本社会事業大学 福祉援助学科 教授
	黒川 京子	日本社会事業大学 実習教育研究・研修センター 助教
	西田 昌之	日本社会事業大学 社会事業研究所 研究員
フィリピン側カウンターパート		
顧問	Temario C. Rivera	教授、フィリピン大学政治学部
	Albert N. Lavandero	国選弁護士、最高裁判所オフィサー
	Rey Alfred Lee	フィリピン・ろう者協会会長 / デ・ラサール大学講師
	Eva D. Ponce de Leon	フィリピン・ソーシャルワーカー協会 (PASWI) 会長
	Nestor B. Ramos	地域ディレクター・社会福祉開発省 (DSWD) 第八管区 (タクロバン)
顧問 / 通訳	佐藤 宝蔵	神父
通訳		
	Coreene Ann G. Cular	教員兼法学生
	Danica Marie V. arriesgado	フィリピン大学タクロバン校 文学部 大学院生

2. 背景

2.1 台風ハイエンによる被害状況

台風ハイエン（日本名台風 30 号、フィリピン名ヨランダ）は 2013 年 11 月 8 日早朝にレイテ島に上陸、その後フィリピン中部の島々に甚大な被害を与えつつ横断した。この台風によってフィリピン全土で 1,440 万人以上が被災し、600 万人が避難民となった。人的物的被害は死

者 6,000 人以上、行方不明者 1700 人以上、損壊家屋は 110 万棟を超えた。その中でレイテ島は最も被害の大きかった地域であり、その死者のほとんどとなる 5200 名がレイテ島を中心とした東ビサヤ地方で発生している。

特に海岸部に近い多くの集落が台風により発生した高潮によって甚大な被害を受けた。UNHCR（United Nations High Commissioner for Refugees 国連難民高等弁務官事務所）が発行しているレイテ島の中心都市タクロバン市の被災マップ STATISTICS Region VIII (Eastern Visayas) によると、町の市街地のほとんどが台風による被害を受けているが、特に高潮の被害の大きかったサンジョセ、空港周辺など東部地域は壊滅的な被害を蒙っていることがわかる。

Report as of 29 November 2013, 0600 hrs, Issue No. 9

被災人口（% 対全人口）：5,053,838 人（100%）

避難人口（累積）：323,678 世帯、1,520,392 人

避難人口（2013 年 11 月 28 日時点）：256,869 世帯、1,199,418 人

帰還者人口（2013 年 11 月 28 日時点）：66,809 世帯、320,974 人

避難所開設数：1,058 カ所中 1,009 か所開所中

死者：5,255 人

負傷者：25,237 人

行方不明：1,726 人

被災住宅（全壊）：259,485 棟

（出典 DROMIC No. 90, 28 November, 6AM, NDRRMC SitRep No. 47.）

2.2 現地の被災後の状況

台風被災直後、タクロバン市内の混乱した様子が数多く報道された。被災民が避難所に集合したものの、救援活動が即座には行われず、十分に物資が行きわたらなかった。そのために市内数カ所で物品の略奪などが発生した。また島外への一時避難を目指す者も多く、空港、港にはマニラやセブに逃れることを求める人が殺到した。この事態に際してアキノ大統領は 11 日非常事態宣言を発令。さらに軍を派遣し、夜間外出禁止などの措置を行った。

各国の反応は早く、アメリカ、日本、イギリス、中国など各国政府も艦艇を送るなどフィリピンへの災害支援を行った。日本は 12 日にフィリピン政府からの要請を受け、レイテ島で支援活動を行った。

軍の活動に引き続き、国連機関、赤十字、民間団体等がレイテ島に入り支援活動を開始して、現在なお活動が続いている。

3. 障がい者への支援

3.1 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た。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てしまったために、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職員が二人しかおらず、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、各バラングアイ、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、認定手順で課題があることが認められる。

今回の災害に際して、行政、市の障がい者に対する災害時向けの特別な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も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て障がい者に優先順位を与えるというほどのものに過ぎない。障がい者支援は、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。しかし、このマグナカルタによって、障がい者手帳を提示することで店舗での菓、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。

障がい者の仮設住宅については、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ている。但し、居住者によると、この優先地域の設置経緯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）があり、作業場の騒音や匂いから他の居住者が住むことを嫌がったために作業場関係者の障がい者に優先的に分譲されるようになったのだという。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。

3.2 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。

さらに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名の障がい者を把握し、TAPDICOへの支援と福祉機器の提供を行った。

フィリピン国内組織の障がい者支援の状況は、フィリピンろう者協会では独力での支援は行えなかったものの、インターネットを通じて状況を報告、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。またTahanang Walang Hagdanan, Inc.（Home without State）では車いすや松葉杖の寄付を行った。

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The Philippine Saint Francis of Assisi Deaf Center（代表：佐藤宝蔵神父）はサマル島カルバヨグでろう学校を運営し、長年、レイテ島とサマル島のろう教育に携わってきた。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。

4. 調査結果

日本社会事業大学調査チームによるインタビュー調査では、5セクションから成る調査票を用い、半構造化インタビューを行った。5セクションはそれぞれ以下のように構成されている。

- 1) 基本情報：調査対象の属性に関わる質問
 - 2) 災害情報：調査対象の災害時の意識、行動に関わる質問
 - 3) 住居の問題：災害後の住居の分配や修復に関わる質問
 - 4) 仕事の問題：災害前後の仕事の状況に関わる質問
 - 5) 生活の希望：これまでの復興復旧の評価、将来の復興への希望に対する意識に関わる質問
- 以上の5セクションを、それぞれ「聴覚障がい者」、「視覚障がい者」、「その他の障がい者」の三つのカテゴリに分けてまとめた。

4.1 基本情報

- (1) 調査数：総数 45名
- (2) 男女比： 5:4（実数：男性25名、女性20名）
- (3) 年齢：全体33.4才
【聴覚障がい者】 平均年齢27才
【視覚障がい者】 平均年齢44.7才
【その他の障がい者】 平均年齢43.9才
- (4) 障がい：全体45名
聴覚障がい者 30名（男16名、女14名）

視覚障がい者 6名 (男2名、女4名)
 その他の障がい者 9名 (男7名、女2名)

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er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。

質問者の概要 (全45名)

番号	年齢	性別	障がいの種類	被災場所
1	22	F	ろう者	Brg 84, San Jose, Tacloban
2	29	M	ろう者	Brg 43, Tacloban
3	30	M	ろう者	Dulag, Leyte
4	28	M	難聴ほぼろう者、ポリオ(片足)	Albuera, Ormoc, Leyte
5	25	M	ろう者	Dulag, Leyte
6	23	M	ろう者	Dulag, Leyte
7	23	F	ろう者	Poblacion, District III, Mac Arthur, Leyte
8	30	F	ろう者	Brg 84, Tacloban
9	28	M	ろう者	Brg 6, Tacloban
10	25	M	難聴ほぼろう者	Palo, Leyte
11	31	M	ろう者(左耳のみ少し聞こえる)	Brg 37, Dircamacion, Tacloban
12	30	F	ろう者	Brg Bik Baras, Palo
13	21	M	ろう者	Catarman, Northern Samar(自宅:Brg6A)
14	25	F	ろう者	Brg 6A, Tacloban
15	29	M	ろう者	Palo, Leyte
16	32	M	ろう者	Dulag, Leyte
17	31	F	ろう者(片耳のみ少し聞こえる)	Dulag, Leyte
18	28	F	ろう者(左耳のみ少し聞こえる)	Manila(自宅:Dulag, Leyte)
19	27	M	ろう者(右耳のみ少し聞こえる)	Basey, Samar
20	29	F	ろう者(左耳のみ少し聞こえる)	Basey, Samar
21	30	M	ろう者(左耳のみ少し聞こえる)	Brg 59, Tacloban
22	33	F	ろう者(左耳のみ少し聞こえる)	Brg 37, Tacloban
23	26	F	ろう者	Brg 23, Tacloban
24	33	M	ろう者	Brg 13G, Tacloban
25	31	M	右手手首から切断	Brg 34A, Tacloban
26	35	M	足首の欠損(ポリオ)	Brg 62A, Sagkahan, Tacloban
27	30	F	右足、右手掌の欠損(先天性)	TAPDICO(自宅:Brg 99, DIIT, Tacloban)
28	43	F	視覚(完全)	Cogon, Bay Bay, Layte
29	64	M	脳卒中後遺症(痛みがあり動けない)	Brg 38C, Tacloban
30	97	F	視力(完全)/高齢(寝たきり)	Brg 38C, Tacloban

31	43	M	両足ひざ下欠損（先天性）	Brg 38C, Tacloban
32	32	F	視力（完全）	Brg 88, Alimasag, Tacloban
33	41	M	視力（少し見える）	Brg 88, Alimasag, Tacloban
34	37	M	片足（ポリオ）引きずるが歩ける。	Brg 88, Sha Mefugani, Tacloban
35	44	F	片足（ポリオ）引きずるが歩ける。	Brg 88, Tacloban
36	58	M	左足切断（1997年自動車事故）	Calanipawan, Tacloban
37	53	M	両足（曲げられず、両足共に矮小化、ポリオ）	Brg 51, Independientia, Tacloban
38	26	F	ろう者（左耳のみ少し聞こえる）	Nula Tura, Tacloban
39	20	F	ろう者（右耳のみ少し聞こえる）	Calbayog（自宅：Brg 99, DIIT, Tacloban）
40	23	F	ろう者（拍手は認識できる）	Calbayog（自宅：Brg 92, Apiton, Tacloban）
41	26	M	ろう者	Calbayog（自宅：Brg 84, SanJose, Tacloban）
42	34	M	ろう者	Brg 96 Calanipawan, Tacloban
43	30	F	ろう者（少し聞こえる）	Brg 92 Apiton, Tacloban
44	28	F	視力（完全）	Cagayon de Oro, Mindanao, Mindanao（自宅：Calbayog, Samar）
45	27	M	視力（少し見える）	Cagayon de Oro, Mindanao, Mindanao

4.2 災害情報

災害情報のセクションでは、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つの質問を行った。（住居、就労等のセクションについては本報告書では頁制限のために省略する。全セクションの詳細は著者に参照のこと。）

- (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。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—実際に台風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」、「その他の障がい者」の3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)

このセクションにおける大きな知見は、障がい者の多くが台風ハイエンの襲来を知らず、避難行動を取ったものがほとんどいなかったという点をデータで明らかにした点である。

(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の人々が、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 TV (16 人) が最も多い。次に家族や親類 (8 人)、隣人・友人 (6 人) という人間関係を通じて、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「その他の障がい者」はラジオ、バランガイ（コミュニティー）リーダー、TV 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)～(8) に対する回答は以下のようなものであった。

(3) 台風上陸時の被災場所は、聴覚障がい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 gaido 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。しかし障がいの種類による違いはあまり見られない。

個々の避難の状況説明を詳細に見ていくと、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。回答者 29、30、31 は同一の balan gaido (コミュニティ) の回答であるが、この地域は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地域であり、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ことが報告された。その一方で、回答者 27、36 は、避難生活において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。この被災時の障がい者の被災時の状況の違いは、もともとの障がい者個人と家族・コミュニティとの関係に大きく依存している。この点は次の (6) 避難後の生活のサポートに関する問題にも深く関係している。

(6) 避難後の生活のサポートの質問において、「聴覚障がい者」は避難後の生活を、主に家族・親類からの支援 (11名) や、公的および家族・親類からの支援 (11名) を合わせて生活している人が多く、完全な自活は6名に限られる。しかし、多くの場合、公的支援が受けられたのは被災初期のみであり、家族への依存度は高い。他方で「視覚障がい者」「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。

(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、中には回答者 15、42 のように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。特に回答者 42 の場合は、ろう者と家族間での意思疎通の難しさと、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あげている。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、情報不足の方に偏りがあった。ろう者の回答者12の「とても不足している。障がい者向きの情報はないので。」という意見や視覚障がい者の回答者33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。」という意見は真摯に受け止めなくてはならない課題である。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。

まとめ

台風ハイエンに被災した45名の障がい者の方への調査を通じて、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・高潮の襲来を知りながら、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。そのため、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、家族や親類の役割は大きい。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合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、障がい者が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している。

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と考えられる。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、災害時に失業する可能性が高い。より高度な技術を身につけるための職業訓練等のプログラムも望まれる。また高度な技術の習得は家族依存、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2人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、財源分配させるのか今後の大きな課題となるであろう。

おわりに

以上、アジア間の協力、アジア間の障がい者の連帯を目指しつつ、障がい者のための防災・減災を考えるために、アジアの被災地と連携しながら調査を行おうという本調査について、Iでその発想に至った経緯と、災害と障害とコミュニケーションの関係について述べ、学術的動向も紹介しながら課題を明確にした。そしてI Iに調査の報告の概要を示した。2014年8月8-16日の巨大台風ハイエンの被災地は、未だ傷跡が生々しく残る反面、復興に向かう人々のエネルギーも感じた。タクロバン、カルバヨグ、およびマニラの多くの協力者に感謝する。

災害後の復興、防災・減災対策には、コミュニケーションは鍵となる。特にコミュニケーションに不利益のある障がい者のためのリスクマネジメントは大変重大な問題であり急務である。聴覚障がい者のみならず、コミュニケーションの点では、少数言語話者や国際協力を行う支援者を含む外国人等も困難を抱えることになる。

本調査の行われたタクロバン、カルバヨグでは、資料すら流され、障がい者の死亡人数なども把握することができない状況だった。従って、健常者の被害者の数と比べることすらできな

い。生き残った障がい者の問題は、障がい者が家族や親せきに依存する文化があり、公的な支援が欠落していることであるが、コミュニケーションの不自由さは自立にも大きく関わっていると思われる。佐藤神父もろう者の自立心のない文化慣習が問題だと指摘されていたが、一方でろう者には佐藤神父の支援しているような、ろう学校やろうコミュニティーがあることも注目に値する。先行研究にもあるように、障がい者関係の団体・機関は国際的連帯もできつつあり、有力なリソースである。災害対策や災害学には障がい者やそのコミュニティーから学ぶこともあると思われる。

Bibliography

- Aten, Jamie D. et al, (2011), “Everyday Technologies for Extraordinary Circumstances: Possibilities for Enhancing Disaster Communication,” *Psychological Trauma: Theory, Research, Practice and Policy*, 3-1, 16-20.
- Clerveaux, V. and B. Spence, “The Communication of Disaster Information and Knowledge to Children Using Game Technique: The Disaster Awareness Game (DAG),” *International Journal of Environmental Research*, 3-2, 209-222.
- Friedman, Daniela B. et al., (2011), “Pilot Assessment of an Experimental Disaster Communication Curriculum,” *Disaster Prevention and Management*, 20-3, 238-250.
- Fujii, Katsunori, (2015), “The Great East Japan Earthquake and Persons with Disabilities Affected by the Earthquake — Why is the Mortality Rate so High? — Interim Report on JDF Support Activities and Proposals,” *Report on the Great East Japan Earthquake and Support for People with Disabilities*, Japan Disability Forum (JDF).
- Kent, Mike & Katie Ellis (2015), “People with disability and new disaster communications: access and the social media ‘mash-up’ ,” *Disability & Society*, 30-3, 419-431.
- Spence, Patric R. et al. (2007), “Media Use and Information Needs of the Disabled During a Natural Disaster,” *Journal of Health Care for the Poor and Underserved*, Johns Hopkins University Press, 18-2, 394-404.
- Maja-Schultz, Theresa, (2012), “Disabled Adults in Adult Care Facilities Facing Disasters in New York City; an Aggregate Assessment,” *Care Management Journals*, 13-2, 67-74.
- Priestley, Mark & Laura Hemingway, (2007), “Disability and Disaster Recovery: A Tale of Two Cities?” *Journal of Social Work in Disability & Rehabilitation*, 5-3, 23-42.
- UNISDR (2013) People with disabilities ‘contributors to resilience, not victims’ <https://www.unisdr.org/archive/34220> / UNISDR (2013) 『UN global survey explains why so many people living with disabilities die in disasters』 <https://www.unisdr.org/archive/35032>
- UNHCR, STATISTICS Region VIII (Eastern Visayas)
<https://psa.gov.ph/quickstat/region-viii-eastern-visayas>
- DROMIC No. 90, 28 November, 6AM, NDRRMC SitRep No. 47