

震災時における障害者支援システム—アメリカ CARD の事例—*

The support system for the handicapped persons- Collaborating Agencies Responding to Disasters

三星昭宏**, 北川博巳***, 杉山公一****

By Akihiro MIHOSHI, Hiroshi KITAGAWA, Kouichi SUGIYAMA

In Hanshin Disaster, the lesson to rescue operation is not exist organization that coordinate activities. In this study, it is introduced about party that is supported the weakened persons, CARD(Collaborating Agencies Responding to Disasters), USA, California. And it is introduced some of rescue activities and its coordination. It is considered about possibilities to support weakened persons as form of social systems in Japan.

Keywords: refuge movement, to support weakened persons

1.はじめに

阪神大震災においては、5500名以上の尊い人命が奪われ、火災や家屋の倒壊により死亡した人が多かった。震災直後においては、初期の救援活動の遅れによって、長時間倒壊家屋に閉じこめられたままの場合があった。また、被災後においても、避難所での生活に関して、救援物資の搬入がなされたり、日本だけでなく世界各地からボランティアが被災地を訪れ、奉仕活動を行っていたものの、避難所によって物資供給量やボランティア数に違

いがあり、少ない箇所もあれば過剰気味な箇所もあった。中でも、通常時において地域とのコミュニケーションの少なかつた高齢者・障害者が逃げ遅れることにより死傷したケースが多かったこと、被災したことによる一時的なけが人なども緊急的に救援活動を行う必要があることが問題点として残った。とくに、通常時でもハンディキャップをもっている障害者に対しては、安全で迅速な避難活動を行わせ、避難場所においても情報の遅れや意思伝達等を円滑に行えるようなシステムを持つためには、平時における地域とのコミュニティの重要性や緊急時に迅速に被災者をサポートし、救助活動をコーディネートする団体の必要性が改めて認識されるようになった。今回の災害の救出・救援活動で教訓となったことは、日本における災害弱者を救援するという点では、各自治体や各障害者団体等がその役割を果たしたと言えるが、地域的なコミュニティを生かした上で、各組織を統

*キーワード：弱者対策、避難活動、支援活動

**正員 工博 近畿大学理工学部土木工学科

***正員 工修 近畿大学理工学部土木工学科

(〒577 東大阪市小若江 3-4-1, Te106-730-2332
Fax06-730-1320)

****正員 修(工) 津市役所

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。また、平時より災害時を考慮して訓練を施す団体のないこと、地域に根ざし、何らかの場合にバックアップのとれる団体の少なさにあるものと思われる。これらの点で、アメリカのローマプリーター地震を教訓として発足し、現在も活動している団体として、CARD(Collaborating Agencies Responding to Disasters)という団体がある。

この研究では、このCARDの概要および、救援活動や救援活動に関する調整等の事例を通じて、社会システムの一環としての災害弱者支援団体のあり方について考察する。

2. CARDの基本概念

CARDはアメリカのローマプリーター地震を教訓として発足した団体である。CARDが発足する以前は、それぞれの地域には各種の団体があり、それらの団体に対して、災害が発生した時に様々なサービスを行うことが期待されていた。ところが、災害以前に訓練がなされていなかったために救援・支援の対応ができなかったことが問題点となった。そこで、“震災時に焦点をおいて様々な取り組みを行うには、地域と政府との協力が重要となる”ということを教訓として発足したのがこの団体の始まりである。とくに、CARDに所属している様々な団体と協力して、地域住民を含めた災害の対応能力を高めていくこと、これまでにサービスを受けられなかった様々な障害者の人たちに救援活動を行っていくことを考慮しているのが特徴である。また、この団体は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ことも特徴である。

つぎに、CARDの基本理念であるが、1つは災害時に救援を受ける可能性のある人たちが計画段階から参加することで、当事者となる可能性のある

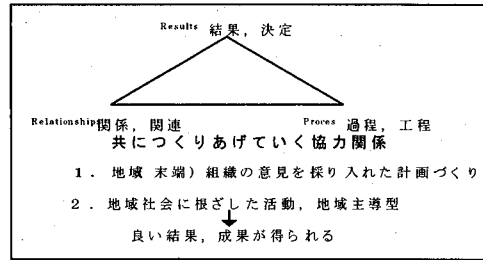


図-1 CARDの基本理念

人から意見を聴取しながら活動方法を決めてゆくという方針である。これまでは、実際にサービスを受ける人たちの意見を聞くということではなく、この考えはアメリカでもなかった新しい関係である。つぎに、2つめとして、様々な民間団体があるが、団体間の関係を構築することから始めることを原点としている。そのため、プログラムに参加する人たちに大きな視野に立って協力していくことの意義・重要性を説得している。これらを重要事項として、地域レベル、郡レベル、州政府、民間部との協力関係を打ち立てていることが基本的な理念となっている。

また、これらの理念のもとに、機能させるための工夫として、図-1に示すような、以下の2点について注意している。

①当事者や下部組織からの意見の吸い上げ

実際に救援を受ける可能性のある当事者たちに発言させ、生の意見を聴取する。そして、その意見をもとに計画を行うことによって、地域住民および、地域に根ざした地域主導型の救援活動を行うことができる。

②地域と平時から連携を保つ

災害前からの地域住民や各種団体と連携を構築しておくことによって、災害後も“つながり”は壊れることがなくなる。さらに、地域の意見をとりいれながら、平時からの連携を築き、協力関係を強めておくことで緊急時にも良い結果が得られる。

これが CARD の基本的な活動の考え方である

3. CARD の具体的な活動内容

この団体は、全 120 のボランティア団体から組織された障害者を救援するための団体である。しかしながら、この団体では障害者救援活動だけでなく、市民全体の救援活動との間の調整も行っている。図-2 に CARD 組織の主たる活動内容を示す。CARD が行っている活動としては、主として、「情報の提供」、「支援活動の調整」、「平時における訓練と物資支援活動」をコーディネートすることにある。これらの事項に関して、所属しているすべてのボランティア団体に対して調整し援助を行っている。この活動内容に対して、CARD に属している全ての団体は「基本的な情報収集」、「ボランティア」、「輸送・危機対処の指導」を重要事項として活動することになる。

CARD に所属するボランティア団体は、当初 55 団体で始まり、現在では 120 団体となった。メインとなって所属しているスタッフは数人である。しかし、CARD にはボランティアセンターがあり、そこで役割分担や緊急時の活動に関する指導をしている。CARD には、以下の 3 つの調整部門がある。

1. 情報収集・紹介部門（設立 20 年）…郡内での情報に関するハブ的な役割を果たす。
2. 救援活動の調整部門（設立 25 年）…パークレーン・オークランドにおける支援システムで実際に救援活動を行っている。
3. 訓練・計画・立案部門（設立 11 年）…救援対策ネットワークを構築しており、緊急時対策・政策決定本部の様な役割を果たしている。

また、支援の対象となる人は、アメリカ赤十字などでは障害者だけに焦点を当てているわけではなく、CARD では、表-1 に示すような以下の人たちを

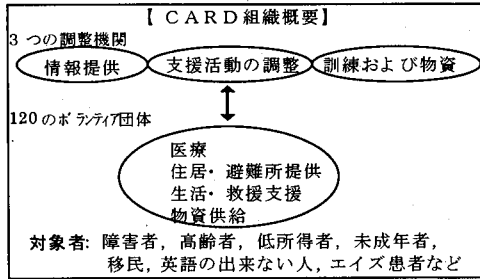


図-2 CARDの主な活動内容

表-1 CARDにおいて対象となる人

- | | |
|-----------------------|----------------|
| 1. 災害以前から治療を受けている人 | |
| 2. 車いす利用者 | 3. 視覚障害者 |
| 4. 聴覚障害者 | 5. 低所得者 |
| 6. ホームレス | 7. 子供にいたる家族や子供 |
| 8. 老人 | 9. 薬物やアルコール問題者 |
| 10. 英会話のできない移民の人たち など | |

対象としている。

また、CARD が調整し、支援する活動は主として、「医療的補助」、「住宅、仮設住宅、避難所の提供」、「救援物資の搬入」、「生活支援の活動」が挙げられる。

4. 実際の支援活動と具体的対応

CARD の組織概要は図-3 に示されるように、実際には、アルメダ郡内を 6 つの地域に分割し、それぞれに 1 つの主要団体をつくっている。そして、下部組織として、各地域ごとに agency を設けて現地で活動をさせるというシステムを持っている。このように、地域的に細分化させ、隣接した団体間があまり離れていないように組織化されている。そのため、災害時に道路が損傷、閉塞していたり、電話が使えないような事態が起こった際には、自転車や徒歩でも応援に行くことができるような組織化を行っている。もし、災害が発生したら、CARD のする対応は、以下の 1~6 の流れに沿って行われ

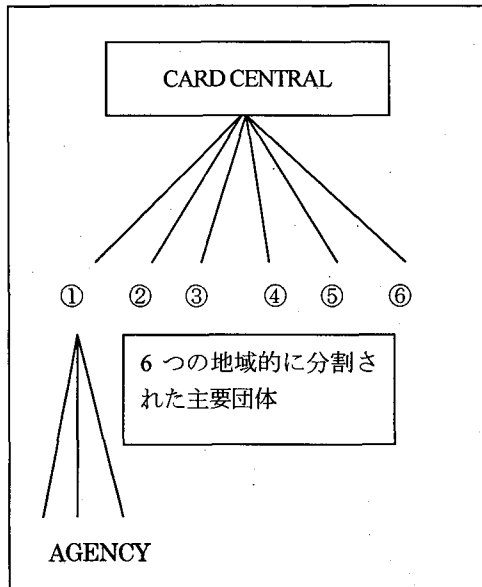


図-3 CARDの組織図

る。この様な対応方法をとることで、報告することの出来ない地域団体についてもカバーすることができる。そして、情報収集によって、被害の大きな場所がどこかを調査することができ、主要団体間でも援助を行うことが可能となる。CARDの災害時における情報収集の方法は以下ようになる。

- 1.下部の agency は自分の組織状況（スタッフ、施設）を確認し、どの様な対応が可能か検討する。
- 2.災害地の情報を上の（地域の）主要団体に伝える。
- 3.主要団体が下部組織の状況を把握する。
- 4.主要団体が、CARDのコミュニケーションセンターに情報を持っていく。
- 5.災害対策センターに情報を上げる。
- 6.そこから、連邦政府に情報を上げる。

なお、この様な対応を行うためには、被害状況のチェックリスト、ボランティア等の訓練などに対して事前準備が必要であるが、通常時からの訓練によりこれらの事項が可能になってくることが特徴である。また、緊急事態や災害が起こった時に、適切に対処するために専門家を交えて検討し

ていくグループも存在する。たとえば、言葉の通じにくい人（移民や英語の出来ないアジア系の人等）、聴覚障害者などに関するケアはこのグループによって実施される。

また、救援物資の確保、準備、運搬に関しては、以下のような特徴がある。

- ①必要な救援物資が大量な時は政府が対応を行っている。したがって、CARDが行っている活動としては、災害以前からサービスの必要な人などに対して、災害後もサポートすることである。
- ②また、アメリカでは食料管理団体があり、震災が発生した場合にはこれらの団体が対応でき、他団体との連携性を持っている。
- ③通常時から施設・ホームレスの人に物資を供給するシステムが日常的に保有している。災害時においても、そのシステムを利用して支援活動が行える。これには、地元の医者、産業界との事前（普段から）の連携・関係構築が重要である。
- ④被災時の交通面や何らかの問題で輸送をする問題があったときについては、どの様に関係機関と連携をとってゆくかに重点をおいて考えている。現在のところ実施しているサービスとして、モービルケアがある。これは、出張して被災者にサービスや救援活動を行うものである。たとえば、医療グループに属しているある団体では、通常時からワンボックスカー等で障害者宅を訪問してサービスを行っている。仮に災害が発生した後もこのシステム等を利用することで、救援活動を展開することを考えている。ここで特徴となることは、特別なケアを必要とする人達自身が、出向いてサービスを受けるのではなく、関係各機関が出張してそれぞれの被災者にサービスを行っていることにある。
- ⑤救援物資を搬入・配分するチームも、同様の

システムとなっている。このチームの担当としては、食料、水、緊急物資等の搬入がある。また、モービルミール（移動食）は災害時には大変重要なものとしてとらえている。

- ⑥現在、サンフランシスコで行っている活動の中では、外出のできないエイズ患者に対して食事の運搬サービスを行っている。災害が起これば食料配給場所に多くの人達が詰めかけることとなり、これまでに食料供給を受けていた人達が、他の方法に頼る必要が出てくる。
- ⑦救援サポートサービスについては、障害を持つ人達が、災害時に問題に直面した時、その状況をどの様に処理するかをカウンセリングする。また、その人達を保護することが重要となってくる。

このように、団体の活動方針としては、障害者をはじめとする所属団体の支援活動を平時から調整しておき、災害が発生したときには、他団体と連携をとり、下部組織から上部組織へと情報を確保している。また、あまり下部組織の規模は大きくとらず、活動のしやすい規模となっていることがCARDの第1の特徴であると考えられる。また、緊急時に移動に対する補助、食料や物資に関して活動するチームがあり、カウンセリング等も実施している。つまり、物心両面にわたるサービスを展開していることが第2の特徴として考えられる。

5.聴覚障害者団体を対象とした支援活動の事例

今回の阪神大震災においては、各種障害者団体でも実際に支援活動が行われている。ここでは聴覚障害者団体の活動について概略を述べ、震災時の障害者支援活動について考察する。なお、聴覚障害者団体の活動記録に関する詳しい記述は他稿にて発表しているのでそれを参照にされたい。

まず、聴覚障害者の支援活動として、震災発生後4日目に、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図4に示されるような形態で支援を行っていくことが決められた。

まず、京都の全国手話通訳者問題研究会が、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ている。そして、東京の全国救援対策本部が現地の状況を把握して、現地の救援対策本部に対して、手話通訳者の手配などの直接支援と義援金の受付および、救援支援を確保するため、マスコミや官公庁への要請活動を行った。さらに、手話通訳問題研究会が手話通訳支援を、大阪聴力障害者協会がろうあ者援助を担当した。くわえて、全国から通訳者や物資が集められ、現地からの情報・要請により支援が行われた。

現地における救援支援活動としては、阪神支部と姫路支部を拠点として、手話通訳者や地域のろうあ協会の協力を得て行われた。

つぎに、現地で行われた支援団体の活動内容は、安否確認、救援物資の配布、相談・手話通訳活動に大別された。それらの活動は、図5に示す時期に行われた。

これらの活動内容の詳細は以下のとおりである。

①安否確認

安否確認は、震災直後から地域のろうあ協会等が緊急的に行った。しかし、直後の混乱で行政側の協力が得られず、約1ヶ月の長期にわたった。

②救援物資の配布

救援物資の配布は、ボランティアと手話通訳者の支援行動隊により、震災当初は安否確認活動とともに行われた。次第に手話通訳者、ボランティアおよび聴覚障害者の人々が訪問し、救援物資を配布するようになったことで、物資の提供、情報の入手とともに、手話をコミュニケーション手段としている聴覚障害者に精神的な安心感を与えていたと言える。

なお、救援物資は、全国から大阪の現地救援対策本部に集められ、ニーズにあわせて救援物

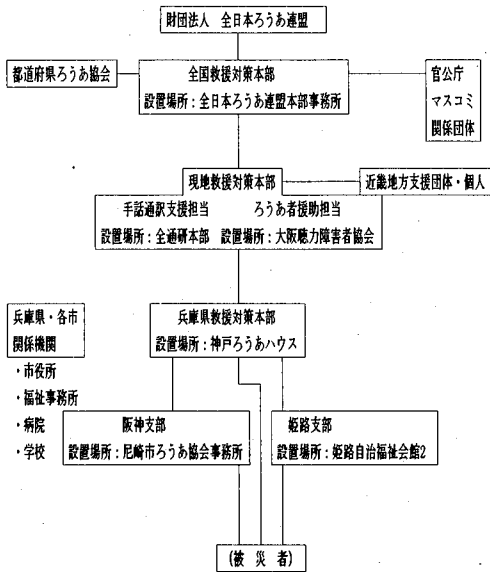


図-4 阪神大震災時の聴覚障害者支援団体組織図

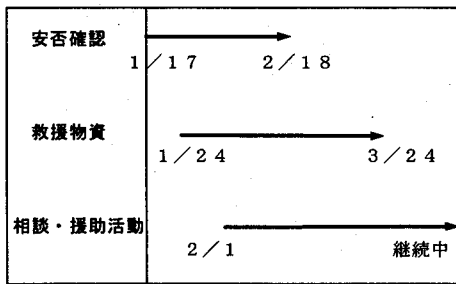


図-5 支援団体の活動内容と時期

資を現地に輸送していた。物資の到着には、相当な時間を要した。避難所などの救援物資配布は、配布の情報入手が遅れ、物資をもらうことができない等のケースもあった。

③相談・手話通訳活動

相談・手話通訳活動は、聴覚障害者への情報提供・確保をおこなった。2/1 から手話通訳者や相談員が相談にあたり、話し相手、必要な申請手続き等の情報提供や手話通訳活動を実施した。

6.まとめ

本稿では、アメリカのローマプリーター地震を教訓として発足した団体である、CARDの事例をとりあげ、震災時の支援活動の特徴についてまとめた。さらに、今回の阪神大震災における聴覚障害者の支援状況についてまとめている。これらの事例を通じて、災害時における支援活動組織のあり方についてまとめるとつぎようになる。

- ①震災発生直後に活動できるような組織を作り上げるには、支援活動を調整する団体が必要である。また、下部の組織はなるべく小さくまとめ、組織として動きやすくしておく必要がある。
- ②ボランティア団体を平常時からまとめ上げ、平時において訓練を施すことで、迅速に対応ができるものと思われる。
- ③カウンセリング等にもみられる、地震発生後の心のケア等に関する準備が必要である。とくに、障害者は情報に関して遅れる部分があるため、物心両面にわたる支援活動が必要である。

このようにこれらの活動を迅速にするためには平時からの訓練と調整が必要となってくる。今後、障害者の災害時支援活動を考えてゆく上ではCARDのこのようなシステムを見習って作り上げてゆく必要があると思われる。

<謝辞>

CARDに関しては、(財) たんぼぼの家村上良雄氏、Eden I&Rのライリー・ウィルカーソン氏から資料提供を頂いた。謹んで感謝の意を表す。

<参考文献>

- 1) 大瀬，三星他：FAX記録による聴覚障害者の支援要望と支援活動，シンポジウム「阪神・淡路大震災に学ぶ土木計画学からのアプローチ」資料，1997
- 2) (財) たんぼぼの家：いのちを守る安心システム，1996
- 3) 杉山，三星他：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，土木計画学研究・講演集 19(1), pp.101-104, 1996.