

自然災害と障害者

森 壮也

●はじめに

東日本大震災とその後に起きた数々の被害は、私たち日本人の多くに改めて、自分達がいつなんどき災害に遭うとも限らないこと、そしてその被害は時には目に見えない形で襲ってくるなど、「震災前」には思いもよらなかった多くのことを教えてくれた。この震災で命を落とされた方々のご冥福と被害に遭われた皆さんの一日も早い復興・回復を心より祈りたい。

被害への対応をきっかけに国際社会では、「災害と障害 (Disaster and Disability)」という新しいテーマが産まれた。このテーマは「国連障害者の権利条約」でも第一条に、国際社会が取り組むべき課題として具体化されている。

障害者の権利条約 第一条 危険な状況及び人道上の緊急事態 (外務省仮訳)

締約国は、国際法 (国際人道法及び国際人権法を含む。) に基づく自国の義務に従い、危険な状況 (武力紛争、人道上の緊急事態及び自然災害の発生を含む。) において障害者の保護及び安全を確保するためのすべての必要な措置をとる。

●自然災害と障害者

二〇一一年の三月にもオスロ

で、「最も脆弱なひとたちにも (支援が) 届くように」紛争や緊急時における障害」という会議が、ノルウェイの障害当事者団体である Atlas 連合の主催、ノルウェイ外務省の共催で、各国政府の担当者、国連、国際 NGO の参加により開催され、各国関係者の間での調整が図られた。また具体的な災害支援でも、二〇一〇年一月のハイチでの大地震の際に被災障害者に関心が向けられたのもこうした国際的動向を反映していると言える。ハイチでの震災では、約二〇万人が地震による被災で障害者となったという推計もある¹⁾。

●大きな災害と障害の周縁化

こうした自然災害がもたらす大きな被害を考える時、私たちが忘れてはならないのは、大きな全体的被害という名目のもとに周縁化

されるマイノリティの被害者のことである。その筆頭にあげられるのは、障害者だろう。今回の東日本大震災でも障害のある被害者の把握は、未だ遅れているのみならず、避難勧告があっても彼らには聞こえなかったり、避難のための道筋が分からなかったり、また避難そのものが不可能な重度障害者であったりした人たちが、被災者には多数含まれているはずである。幸いにして難を逃れた人たちが、ストーリーは報道の対象にもなるが、不幸にして被害に遭ったこうした障害当事者の人たちの置かれていた状況などは、死者は語らずのことばどおり、埋もれてしまいかねない。このことが如実に現れているのが震災後に設立された東日本大震災の復旧・復興計画の青写真を描くための「復興構想会議」(議長・五百旗頭真防衛大学校長) のメンバー構成である。同会議には、こうした障害当事者の人たちの声を代表できるメンバーは、ひとりも入っていない。震災後の復興は、ある意味で障害バリアフリー社会を築く機会でもあったはずであり、だれでも障害者になりえるということが意識されていない (高齢者になっても、

高齢であることが問題なのではなく、加齢による障害の発生こそが取り組まれるべき課題のほうである。WHOと世界銀行が先般出版した「障害についての世界報告書」^⑧もこのことを課題として挙げている。震災から半年近くがたった現在でも、障害当事者たちは、最も元の生活への復帰が遅れている人たちである事実が変わりはない。

●国際開発と「障害と災害」

また「障害についての世界報告書」は、障害の社会モデル（杉野「二〇〇七」や森「二〇〇八」などを参照）を念頭におくと、自然災害は社会環境の激変を意味するため、障害の程度にも大きな影響を及ぼすと述べている（六一ページ）。また災害によって障害者となった人たちの問題はもちろんのこと、災害後の避難所でも障害を考慮した運営、災害復興時における障害アクセシビリティを考慮した復興政策策定などが必要だとされている。

また国際赤十字・赤新月社連盟が毎年出版している『世界災害報告』の二〇〇七年度版は、第四章で特に「障害と災害―包摂的なア

プローチに向けて」と題した章を設けて、障害と災害の問題について触れている。同章ではバングラデシユの事例が紹介され、障害者の場合には、その三％しか洪水による被災者支援を受けられなかったという調査結果が紹介されている。これは、避難所がアクセシブルではなく、支援物資の配給プログラムも障害者を排除したものに なっていたためである（九二〜九三ページ）。これらはバングラデシユに特有の問題ではなく、ハリケーン・カトリーナの災害に見舞われたアメリカのような先進国でも起きていた問題である。そして、こうした問題の原因として指摘されているのは、人道支援のための国連決議で設立された機関常設委員会（IASC）が発行した人権・自然災害での運営ガイドライン二〇〇六年度版^⑨でも指摘されているように、障害被災者についての「不適切な政策や単純な見落とし」である。災害時の支援でも常に周縁化や差別の危険にさらされている障害者についての支援は、特に関心を払ってしかるべきものであり、IASCはそうした特に関心を寄せるべき領域として、

- ①避難所のセキュリティ（キャンプ設置位置やレイアウト、また設営状況）
- ②人道支援が利用できるような安全で非差別的なアクセス状況
- ③差別なく財やサービスの配給が利用でき、受け取れ、また障害状況にも合っていること
- ④再建・復興での長期計画策定に障害当事者も参加すること
- ⑤マイクロクレジットのような生計手段の利用者に障害当事者も含まれること
- ⑥救済支援、復興、再建での回答がフィードバックされる適切なメカニズム

を挙げている（九一ページ）。また各国・各地位置の社会的障害（Disability）の状況に通暁した障害当事者団体の育成とそのネットワークの利用も、このガイドラインの実施には欠かせないものとして指摘されている。

●おわりに

国際社会がこれまで経験してきた大きな自然災害からの教訓は、障害包摂的リスク・マネジメントである。我が国の東日本大震災においても事情は同じはずである。

途上国の障害者支援に携わった経験を持つNGOによる現場支援といった現実的かつ緊急の支援はもちろんのこと、今後の復興対策を考える際にも、震災によって被害を受けた障害者の支援で障害当事者の団体の持つ知識の活用、復興支援での障害当事者の参加、復興計画での障害面でもアクセシブルな街作りなど、国際開発の経験から日本が学べるものは数多いはずである。そうした教訓が活用された、排除される人のない支援、復興を切に願いたい。

（もり そうや／アジア経済研究所 貧困削減・社会開発研究グループ）

《注》

- (1) ハイチでの被災者全般については、"Haiti six months on 13 Jul 2010", CBM International (<http://www.alertnet.org/thenews/fromthefield/CBM%20Hn/127901679114.htm>, 二〇一〇年七月一四日ダウンロード)によれば、二二万人が死亡、三〇万人が負傷、一五〇万人が家を失ったという。ここで引用した障害者の被災者についての記述は、Disability,

natural disasters and emergency situations' 国連Unable HP

(<http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1546>)

二〇一一年八月一〇日(タウンロー

ド)の数字である。その他にも

"Haiti's Rising Urgency", World Press Review (<http://www.worldpress.org/Americas/3514.cfm>)

二〇一〇年三月一八日(タウンロード)によれば、

同国には八〇万人の障害者

がもともとして、震災のために

足を失った人たちが少なくとも

六〇〇〇から八〇〇〇人はい

るという数字も出ていた。

(2)二〇一一年五月二四日の朝日新聞

(「沿岸の死亡・不明者の割合、

障害者は二% 内閣府が聞き取り、

推定)では、内閣府の障害者制度

改革推進会議で、非障害者の震災・津波での死亡率が

で割って出た数字である。従って、日本の東北大地震でも障害被災者の実態は正確には得られづらいことになる。

(3)World Health Organization and World Bank [2011] World Report on Disability, WHO.

(4)FIASC, PROTECTING PERSONS AFFECTED BY NATURAL DISASTERS- IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, Brookings-Bern Project on Internal Displacement.

《参考文献》

① 杉野昭博「二〇〇七」『障害学—理論形成と射程』、東京大学出版会。

② 森壮也「二〇〇八」『障害と開発—途上国の障害当事者と社会』、アジ研研究双書No.五六七。

アジ研選書近日刊行

南アジアの障害当事者と障害者政策—障害と開発の視点から—

- 第1章 南アジアにおける「障害と開発」 / 森 壮也
- 第2章 インドの障害当事者運動
—二つのろう者の運動の対比から / 森 壮也
- 第3章 インドの障害児教育の可能性
—「インクルーシブ教育」に向けた現状と課題 / 辻田 祐子
- 第4章 新しい時代を迎えたネパールの障害者・障害者団体と障害者政策 / 井上 恭子
- 第5章 ネパールの障害当事者運動と権利擁護
—公益訴訟をとおした発展 / 小林 昌之
- 第6章 バングラデシュの障害当事者と障害者政策
—Community Approaches to Handicap in Development (CAHD)の意義と課題 / 山形 辰史
- 第7章 パキスタンにおける障害者の自立生活運動
—受け手から担い手へ / 奥平 真砂子