

震災復興支援の市民活動

佐藤 恵
福祉社会学会・桜美林大学准教授

1. はじめに

東日本大震災は、阪神大震災とは異なり、広域災害であるのと同時に、単に広域というだけでなく、「地震→津波→原発事故→避難」、さらには「原発事故→計画停電→在宅障害者の困難（電動の痰吸引器や人工呼吸器が必要な在宅障害者）」、あるいは、「原発事故→風評被害」などといった形で、東北の被害と首都圏の被害との連動を含め、困難の連鎖を通して被害が複合化していった。ただし、本報告の目的は、そうした「複合被害」自体を論じるのではなく、むしろ、そうした連鎖の中で、とりわけ原発事故に議論が集中しつつあり、地震による被害そのもの、特にそのうち「震災弱者」とされる障害者（や高齢者等）の抱える困難が埋もれさせられ、社会的に取り残されていくこと、およびそうした人々に対する支援活動の必要性について、阪神大震災における「支え合い」（佐藤 [2010]）の実践を参照しつつ問題提起することにある。

2. 阪神大震災における被災障害者の状況

阪神大震災時、障害者には、高齢者と並んで、震災被害が集中的に現れた。

■ 1 第一に、安否確認の手が届きにくく、情報へのアクセスが閉ざされやすかったことがある。聴覚障害者の場合、NHKの手話ニュースの中断による緊急情報源喪失、物資配給の呼びかけが聞こえないなどの困難があり、視覚障害者の場合では、避難所の壁新聞が読めないということがあった。

■ 2 第二に、避難所・仮設住宅などの物的環境面のバリアが立ちはだかった。被災地障害者センター（以下「センター」と表記）のスタッフF氏は言う。

● 「（障害者は）避難所ではやっぱり生活できなかったんですね。なんでかと言うと、避難所は学校がほとんどで、学校の中には洋式トイレさえない、車椅子で入れるトイレはないし、エレベーターもないし、段差はいっぱいあるし、体育館の中でいっぱいの人数がいるところで、障害者の中にはやっぱりカテーテルとかおむつとかしている障害者もいて、そういうのもできないし、人がいっぱいいるということでパニックを起こす障害者もいるし、とにかくいろいろな問題が直後山積みでどうしようもなかった」（センターF氏）。

● 「仮設住宅に入っている障害者は、やっぱり多いようであんまり多くないんですよね。なんでかと言うと、入れないわけですよ。仮設住宅、山の、北区行けば、ぼつぼつ空いてますよね。あれは、高齢者と同じように、やっぱり便が悪いということもあるし、ユニットバスにはとても入れないとか、段差はあるし、地域全然ないし、どうするんやという話になるし、だからもう、見ちゃって諦めるんですよね、申し込む前に。そういう人もいて、仮設住宅にはあんまり（障害者は）多くないと思います」（センターF氏）。

★被災地障害者センター（現：NPO法人・拓人こうべ [たくとこうべ]）

阪神大震災直後の発足当初から、「障害者問題へのこだわり」という「原点」＝ミッションに立脚し、そうしたミッションを絶えず再確認・再解釈しながら、現在に至るまで、「顔の見える関係」で障害当事者の自己決定・自立を支援し、「いっしょに支え合う活動」を作り出そうと取り組んでいる団体。

■ 3 第三に、介助の不足である。西宮市のケースでは、1995年8月の窓口相談件数は約3900件で、94年同時期の倍以上にのぼった。また、センタースタッフF氏は次のように言う。

●「障害者にとって、しんどさというのは、もちろん震災前からあったわけですがけれども…うちが家庭訪問に行きまして、何かしますよ、何でもしますよと言って、何でも応えたから、ずっと続くことが残っていったんですね。…本当に、日常的な生活の介助、介助者がいないということで」（センターF氏）。

●障害者への被害集中に関しては、たとえば以上のような困難がただちに指摘できるが、これらは震災以前からの日常的な生活上の困難でもある。非日常的状況において、そうした困難が顕在化し、そこに障害者の「震災弱者」化が進行していった。上で見た、震災前年比で介助へのニーズが倍増したという西宮市のケースや、あるいは「しんどさというのは、もちろん震災前からあった」というF氏の言葉などは、日常的な困難の顕在化を端的に示すものと言える。

■ 4 以上のように被災障害者は、被災市民のうちでも、最もヴァルネラブルな（傷つきやすい）存在であったが、その「震災弱者」化をさらに促進したのが、ノーマライゼーションの理念に違背する形で先鋭化した、放置／管理の作用である。

放置については、被災市民を画一的に取り扱う「一律『平等』主義」の行政的論理の問題である。また管理については、放置され、独力での生活が困難な場合は、施設入所による生活管理というように、放置と連動する形で現象し、施設における画一的な生活管理によって、障害者の自己決定の自由が制限される結果をもたらした。

●「行政に対して、仮設の避難所というのを要求したんです。福祉センターとかそういうところで障害者が避難できるような場所を提供してくれと。…（だが）行政としては、障害者には施設があるではないかということを中心に押し出してくるんです。…我々の避難所を特別作ることにはできないということだめでと言われて」（センターF氏）。

●「避難所を特別作ることにはできない」という箇所にも、上で言及した「一律『平等』主義」の論理の作動を読み取れるだろう。そして、その論理と連動して打ち出される、「障害者には施設があるではないか」というような強硬な姿勢を、センター事務局長O氏は、「20年前の『施設・病院収容主義』への歴史のさかのぼり」、「『地域での自立』の否定」、「保護主義」と表現している、

■ 5 これに加えて、避難所等で周囲の他者から障害者が排除的な対応を受け、抑圧を被ったことも、障害者の「震災弱者」化を強化することとなった。以下の引用文中の「周りの目」、「無言の圧力」という箇所にも、そうした対応の一端を見て取ることができよう。

●「たとえば自閉症の人なんかは、避難所に行っても多動で、周りの目が気になるのと、周りが無言の圧力をかけるとかで、親御さんが気にするというのがあって、ほんとに畳三畳分くらいの更衣室で家族5人でぎゅうぎゅうになって入って生活をされて、それが6月くらいまでそういう生活をされたりしてました」（センターF氏）。

■ 6 復旧・復興期に入ると、今度は、自力で生活再建が可能な者とそうでない障害者や高齢者との間に、復旧・復興の社会的な格差が生まれた。

●「だんだんとお金のある人から家が建ち始めていますよね、自分の持っていた土地に。実際、働けない障害者や高齢者とかいうのは、お金持っていませんから、家が建たないんですよ。…高齢者とか障害者とか働けない身体の弱い人とかが、

結局最終的に取り残されてしまうのではないかという問題があります」（センターF氏）。

●震災直後の段階では、ある被災地ボランティアの言葉を借りるなら「みんな一緒にホームレス」といった、一時的な連帯期があったけれども、日常性が回復するにつれて、次第に、自立までに距離のある「震災弱者」は取り残されていくこととなった。復興施策の中でも、「財政悪化」を理由に、障害者は社会的に取り残されがちである。

こうして、自然災害としての地震を契機として、■1～■6のような社会的被害が生み出されていき、障害者のヴァルネラビリティの先鋭化の問題が浮かび上がったのである。最もヴァルネラブルな存在がさらに社会的被害を受けるという被災地神戸の事例は、ノーマライゼーションや共生の予定調和的理念に一足飛びに議論を流し込む、論点先取的な最近の論調の限界を示している。

★ノーマライゼーションの理念

ハンディキャップがあっても通常の地域生活を営め、排除されない社会をつくるという理念。

★障害者のヴァルネラビリティ

高齢者と並んで震災被害が集中した障害者は、震災以前からの日常的な生活上の困難が非日常的状況において顕在化し、しばしば「震災弱者」化を余儀なくされた。ただし、こうしたヴァルネラブルな（傷つきやすい）側面を持っていたからといって、障害者を一律に「弱者」と把握するのは妥当ではない。震災以前から、自立生活のための生活支援ネットワークを構成していた障害者は、能動性を発揮し、被災市民を支援する側に回った。被災障害者のヴァルネラビリティとは、実体的概念というよりも、むしろ関係的概念である。

3. 「支え合い」の技法

ノーマライゼーションの理念とは違背する形で、障害を持つ人々に対する抑圧は相互行為場面でしばしば現象し、そうした抑圧を受けた人々は、独力では容易でない生活再建・自立に向けた取り組みを、ボランティア/NPOといった支援者との関係において行っていく必要性に迫られることとなる。その意味では、まさにノーマライゼーションや共生が理念レベルで提唱される今日、抑圧の状況に置かれた人々の自立と支援、「支え合い」の問題を改めて相互行為レベルで社会学的にテーマ化することが必要である。

★技法

技法とは、マニュアル化されたテクニックのようなものではなく、M.ド・セルトーの言葉を借りつつ表現するなら、当事者と支援者が生き延び「なんとかやっていく」ために、「日常的な技（アール）を実践していくこと」を指す。

★自立

独力での経済的自立・身辺自立という自助的自立観に対し、障害当事者が提起してきたオルターナティブな自立観においては、必要な支援を獲得しながら、「どこで、だれと、どのように生活するか」という生活目標・生活様式を自己決定し生活を組み立てていく取り組みを自立ととらえる。なお、ここで言う自己決定は、当事者の自己決定が、支援者など周囲の他者の自己決定との相互関係において成り立つという、自己決定の相互性に基づくものである。

★「支え合い」

自己決定の相互性をふまえた上で、支援者が障害当事者の自己決定を「わがまま」、「甘え」などと一方的に価値づけ、切り捨てるのではなく、逆に、支援者が自らの行為を一方的に決定され障害者の言いなりになるのでもなく、互いの差異を認め合

い、障害者の自己決定との対等な関係性を構築していく過程を「支え合い」と呼ぶ。「支え合い」の関係においては、障害当事者の生き方に関する自己決定を支援者が支えるのみならず、支援者自身も、当事者と関わる中で、「自分が変わる」契機を獲得し、生き方を自己決定していくこととなる。

★「隙間の発見」

被災地障害者センターが介護保険事業・障害福祉サービス事業の指定事業者としてサービスを提供するにあたっては、制度的規制を強く意識せざるをえない局面がしばしばある。そうした中で、目的に向かってシステムチックに集中することを回避し、制度、ルール、マニュアルによる規制を必然視しないような、弾力的な支援の技法を、①「弾力性の隙間」と呼ぶ。また、直面した問題に対し、必ずしもその全き解決となるとは限らないにせよ、それでもなお、インフォーマルな試行的実践によって一時的・局所的な「解決的要素」を調達し、フォーマルなサービスにつないでいくような支援の技法を、②「試行性の隙間」と呼ぶ。

★「聴く」こと

支援者が障害当事者の声を「聴く」こととして、①ニーズを表現する当事者の声を抑制しないこと、②発せられた声を、制度、ルール、マニュアルによる規制を必然視して一方的に無効化することを回避すること、③自助を煽る物語への一律的規格化を回避し、当事者の多様性を担保することがある。

とりわけ②の意味での「聴く」ことは、上記「弾力性の隙間」と関わる技法である。

★「混在」

制度の枠内の事業者としての役割と、制度の枠外のボランティアとしての役割という、複数の多元的現実を同時に生きる技法を、①「深さの混在」と呼ぶ。①においては、場面ごとに、当座、焦点化されている役割と、背景に退いている役割とが同時に多元的に存在する。また、独力での支援という従来のボランティア観とは対照的に、異質な支援者間のヨコの連携のもとで、補完性・相互依存性によって支援を成立させていく技法を、②「広がり混在」と呼ぶ。②の「広がり混在」は、単独の支援者が当事者を「抱え込まない」で、障害当事者—支援者の二者関係を、第三者としての他支援者に向けて開き、当事者—支援者—支援者を「つなぐ」ことで、三者関係としての支援の広がりを図ることを意味する。

★「分かなさへの定位」

「支え合い」の取り組みにおいては、「分かり合う」ことを性急に求めず、「分かなさ」と向き合う支援技法が重要になる。それは、「分かり合う」から関係性を結ぶ、あるいは関係性を結べばただちに「分かり合う」ことができるはずだという姿勢ではなく、最首悟の言葉を引くなら「分かなさへの定位」である。同質的・均質的な「分かり合う」主体間の共同性ではなく、異質な主体間の、必ずしも「分かり合う」関係に収斂するとは限らない共同性を、その都度成り立たせる相互行為にこそ、分析の焦点を合わせる必要がある。

4. 東日本大震災における被災障害者の状況

2節で取り上げた■1～■5については、報道や、ゆめ風基金・Y理事からのヒアリングにおいて、東日本大震災でも発生していることが確認された。2節■6の復興格差に関しても、阪神大震災時のような経済格差のみならず、広域災害であることや原発事故の被害の有無等により、復興の地域格差が生じる蓋然性が高いものと推測される。

★ゆめ風基金

2節で取り上げた被災地障害者センターの関連団体。阪神大震災を契機として発足した。現在ではNPO法人であり、東日本大震災においても被災障害者支援を行い、被災地障害者支援の当初の資金を拠出した。後方支援として障がい者救援本部（東京・大阪）を設置した上で、現地の活動拠点として被災3県に被災地障がい者センターを設置。ゆめ風基金の主な活動内容は、被災障害者の状況調査、物資提供、

ヘルパー派遣、移送サービス、相談事業、障害者拠点への資金援助、沿岸部の支援拠点の設置などである。

● 2節で取り上げた■ 1、すなわち情報へのアクセス遮断に関して、東日本大震災においても、視覚障害者が、物資到着や配給の様子を確認できず、必要なものを受け取れないケースや、聴覚障害者が、携帯メールがつながりにくく、筆談用の紙・ペンが不足している状況で困難を抱えるケースが報道されている（『朝日新聞』2011/3/21）。

● 2節で取り上げた■ 2のバリアの問題について、ゆめ風基金・Y理事は、「仮設を最初からユニバーサルにつくっていない」のが問題であるとする。仮設住宅の作り方については、要援護者に対応するマニュアルすらなく、どのような作り方をするのか細かい指示はないという。最初に仮設をつくり、後からそのうち1割にスロープをつくっておけばよいなどといった状況であり、何となく1割をバリアフリーでやればよいという程度だったそうである。また、避難所に、障害者に対する職員が配置されていない上に、学校避難所運営マニュアルでは、最初は一般教室は開けず、体育館を開けることになっており、そこに人が詰まっている様子を見て、障害者は帰ってきてしまう。よい場所は早く来られた健常者が占め、遅れて来た障害者は寒い場所しか残っていない。Y理事は、福祉避難所の前に、一般避難所のことを考える必要があるとしている。

●福祉避難所には、国の制度では、要援護者10人につき1人の相談等を行う介助員の経費しか認めていない（災害救助費からの支弁）【註1】。24時間体制では2交代として20人に1人となるが、それに意味があるのか（Y理事）。

●福祉避難所の管理・運営について、「常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること」【註2】とされているが、介助者が必要な場合は施設入所、というようにとらえられる（Y理事）。

→ 2節■ 4の「施設・病院収容主義」参照。

●2時46分の地震ということで、デイサービスを行っていた福祉施設の多くが、障害者を自宅に送れず、避難所化した。しかし、行政が責任を持って物資を届けたのは福祉避難所であり、避難所化した福祉施設は福祉避難所と認定されていなかったため、行政からの物資は届かず、民間の支援が行われたのが実情であった（Y理事）。

●またY理事によると、2節で取り上げた■ 3の介助不足は、東日本大震災の場合、施設サービス中心で在宅サービスが弱いという東北の地域特性によるところが大きいという。

●Y理事によれば、避難所におけるバリアの存在から、親戚宅などへ散った障害者は少なくない。そうした障害者は、その後、親戚宅からアパートを借りるケースが多い。今回の震災では、「みなし仮設」が最初から機能した。自分でアパートを借りると、県が、6万円を限度に【註3】全額負担する。このみなし仮設に、仮設住宅よりやや多い被災者が住んでいる。ところが、たとえば物資は避難所中心にしか配っていないなど、みなし仮設には支援が手つかずであり、さらに障害者の状況も分かっていない。どこに障害者がどれだけ住んでいるかを明らかにすることが大切であるとY理事は言う。

●社会福祉協議会が「みんな大変だから」ということで、高齢者・障害者に見向きもしなかった。ボランティアセンターは、高齢者・障害者を支援するのではなく、瓦礫の撤去を行った（Y理事）。

→「みんな大変だから」という把握については、2節■ 4「一律『平等』主義」参照。

● 2節■ 5の排除的対応について、気仙沼の事例では、「広い体育館の避難所をあっちこっち動き回って、いろんな人にちょっかいをだしてしまう自閉傾向の子どもがうまく受け入れられているところもあれば、障害が理解されていないばかりに、『静かにしろ!』と怒鳴る大人や、情緒不安定な子どもが落ち着くもの（おもちゃ

やDVDなど)を持っていると、『この非常時に…優先順位が違う』と言われてしまう避難所もあるという」(福祉労働編集委員会 2011:24)。

●「自閉症の人が避難所に行くことをためらい、行けずにいる」(ゆめ風基金・Y理事:福祉労働編集委員会 2011:20)事例は、他者からの排除的対応の先取りに基づく自衛反応と考えられるだろう。

●以上のように「震災弱者」が困難を抱えざるをえない状況は、阪神大震災の再現であり、Y理事によれば、「16年前の教訓が現在、生きていない」。

5. 小括

ゆめ風基金・K事務局長によれば、「障害者はすべての被災者のカナリア的な存在。彼らが過ごしやすい環境はほかの被災者も過ごしやすいはずだ。周りの人々が想像力を働かせ、助け合ってほしい」(『朝日新聞』2011/3/21)。震災の風化がすでに進行しつつある現在【註4】、ヴァルネラブルな存在、そして「カナリア的な存在」である被災障害者への支援、「支え合い」の取り組みは喫緊の課題であり、および現場でのそうした実践に定位した社会学的記録・分析の作業が必要であると思われる。

【註】

(1)「『東日本大震災』による社会福祉施設等に対する介護職員等の派遣に係る費用の取扱いについて」(平成23年4月15日)。

(2)「大規模災害における応急救助の指針について」(平成9年6月30日、改正平成14年3月20日)。

(3)厚生労働省は、6万円は限度でないとしている(ゆめ風基金・Y理事)。

(4)ある支援団体によれば、「10月くらいの段階で国内でギャップが生まれた」という。なお、風化の一つの現れとして、全国社会福祉協議会のまとめによると、東日本大震災から約10カ月で、東北の被災3県で活動するボランティア数が、ピーク時(2011年ゴールデンウィーク:1日1万人以上が活動)の10分の1までに減少(2011年12月18日以降:1000人を割る)しているという状況がある(『朝日新聞』2012/1/13)。

【参考文献】

福祉労働編集委員会 2011 『季刊 福祉労働』131 現代書館

佐藤恵 2010 『自立と支援の社会学—阪神大震災とボランティア』東信堂